



REALIDAD DE LA AYUDA

CAMBIO DE TENDENCIA, PERO SIN APUESTA SUSTANCIAL POR PARTE DEL GOBIERNO

La ayuda al desarrollo ha sido una de las políticas públicas que más se recorta. Sin embargo, existe abundante evidencia que muestra el impacto positivo que tiene la ayuda, tanto en el desarrollo y el crecimiento económico, como en el incremento de los niveles de bienestar y en la defensa de los derechos de las personas beneficiarias. La ayuda española no es ajena a esta realidad, y son numerosas las evidencias que muestran el cambio positivo de los proyectos y programas que ha financiado. Entre todos ellos, destacan por su impacto, aquellos en los ámbitos de la salud y la educación.

España es uno de los países que más ha recortado su ayuda desde 2008, y es en 2016 cuando se observa un cambio de tendencia. Además, se han producido otros pasos positivos como el compromiso con la Agenda 2030 y los avances en temas de gobernabilidad dentro de la misma, o el compromiso de todos los grupos políticos de destinar el 0,4% de la RNB a ayuda en 2020. Aun así, descontando una operación excepcional de condonación de deuda, la ayuda española en 2016 fue del 0,17% sobre la RNB, situando a la cooperación española a la cola entre los principales donantes del mundo. Si queremos que la ayuda tenga más impacto, necesitamos aumentar los recursos.

www.RealidadAyuda.org



OXFAM
Intermón

1 CONTEXTO INTERNACIONAL Y DOMÉSTICO

Del cosmopolitismo al nacionalismo: ¿Fin de una época en la cooperación al desarrollo?

José Antonio Sanahuja

Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)

Durante tres décadas, la cooperación internacional para el desarrollo ha sido parte del orden internacional liberal: un proyecto de expansión universal de la democracia y la economía de mercado como meta última de la modernidad. Para Francis Fukuyama ello representaba “el fin de la historia” según las teleologías de progreso de la Ilustración. El universalismo cosmopolita de ese proyecto ha tenido sin embargo dos grandes versiones. Por un lado, una cooperación “de mínimos” impulsada por las elites transnacionales reunidas en el Foro Económico Mundial de Davos, para las que la globalización representaría el nuevo horizonte de progreso, y el mercado global el medio para regular el planeta, y una promesa de inclusión social para toda la humanidad. Por otro lado, la agenda más exigente de las coaliciones sociales transnacionales reunidas en Porto Alegre: un cosmopolitismo orientado a globalizar derechos mediante un nuevo multilateralismo “desde abajo”, y una exigencia de gobernanza mundial para el desarrollo humano y el cuidado de la biosfera, crítica con la globalización. Esa agenda reafirmó los propósitos de emancipación humana del proyecto ilustrado, pero también era crítica con las lógicas de subordinación, exclusión y depredación de la naturaleza emprendidas en nombre de la idea de progreso.

Más allá del proceso político que les dio forma, las metas globales de desarrollo pueden interpretarse como un compromiso entre esas dos formas de cosmopolitismo: ello explicaría el limitado alcance de los Objetivos del Milenio respecto a la más transformadora Agenda 2030, o sus contradicciones entre sus premisas y metas de crecimiento económico, las exigencias de la sostenibilidad ambiental, y su escaso alcance en cuanto a los medios institucionales para la acción colectiva internacional. Por ello, puede verse como expresión de un “cosmopolitismo liberal”, transitorio y contingente, que limita su capacidad para que las metas globales de desarrollo, y en particular la Agenda 2030 se configuren como una nueva narrativa de progreso humano universal.

Más allá de esos límites y contradicciones, el problema para la agenda global de desarrollo es que el mundo que le dio origen y al que es funcional se está

desvaneciendo con rapidez: la globalización se enfrenta a sus límites económicos, al anunciarse una nueva era de cambio tecnológico y reorganización de los mercados y el empleo a escala global; a sus límites ambientales, que evidencia el concepto mismo de Antropoceno; a sus límites sociales, con un aumento de la desigualdad global en la distribución de la riqueza y la incertidumbre respecto al empleo que cuestiona frontalmente sus promesas de inclusión; y a los límites políticos, a escala internacional cuando la crisis del 2008 mostró una vez más lo que ocurre cuando se deja al mercado a sus mecanismos de autorregulación; y al interior de los países, cuando el descontento social y la desafección ciudadana, agravadas por la crisis, se convirtieron en terreno abonado para el ascenso de las fuerzas políticas hoy más dinámicas y en ascenso: una extrema derecha que abandera el rechazo a la globalización, el nacionalismo radical y el cuestionamiento de cualquier forma de cosmopolitismo, y se desvincula del orden internacional liberal y el multilateralismo, o pretende destruirlo. Otros partidos de centro, por razones electorales, a menudo asumen y “naturalizan” esa visión.

Quizás ese proceso comenzó antes, con el 11-S y la “Guerra Global contra el Terrorismo”. Desde entonces, emergen nuevas formas de gobernabilidad de carácter discursivo que vuelven a plantear los dilemas “seguridad o libertad”, buscando la subordinación voluntaria de la sociedad ante un poder que esgrime las amenazas del terrorismo o la crisis económica. Es el argumento de Giorgio Agamben cuando remite a la naturalización del “estado de excepción” o de emergencia como nueva tecnología de gobierno basada en el miedo, el particularismo, la insolidaridad y el rechazo al “otro”.

Con el ascenso de las nuevas fuerzas de extrema derecha, el mundo ya no es lo que solía ser. Suponen fracturas sociales internas y una nueva matriz de política exterior de marcado signo nacionalista, que impugna la justificación política y moral de la ayuda al desarrollo y sus instrumentos y recursos. La publicación de las cifras de AOD de 2017 por la OCDE podría dar la impresión de continuidad en el sistema de cooperación.

Sin embargo, por debajo de esa imagen de “normalidad” se observa como esas tensiones afectan a la cooperación internacional. En muchos donantes, especialmente europeos, se observan marcadas oscilaciones, al alza y a la baja, causadas por la reorientación de una parte de la ayuda a hacer frente a una crisis de refugiados que se ha convertido en un asunto de política interna clave para los discursos xenófobos con los que esas fuerzas de derecha intentan hacerse con el

poder. En un marcado contraste, crisis como la de los Rohingya en Birmania se encuentran frente a la indiferencia generalizada.

En Estados Unidos la ayuda no disminuye, pero se reorienta hacia una agenda de política exterior más asertiva y securitizada. En el Reino Unido, hasta ahora uno de los donantes comprometidos con el objetivo del 0,7% y una agenda desarrollista de lucha contra la pobreza, los casos de abusos sexuales y diversos cuestionamientos sobre la eficacia de la ayuda, han servido para legitimar, apenas unas semanas más tarde, el anuncio por parte del Gobierno de una amplia reforma de la ayuda externa, que en adelante se dirigirá en mayor medida hacia el sector privado, vía garantías de inversión y otros instrumentos de mercado, y a respaldar otros objetivos de política exterior. En la Unión Europea, tras el precedente del acuerdo UE-Turquía, se observa una marcada reorientación “securitaria” de la ayuda a países del Sahel y a otros de origen y tránsito de migrantes y refugiados. Parece haber quedado atrás el discurso sobre corresponsabilidad y “apropiación”, sustituido por el uso de la ayuda como “incentivo”, término que se prefiere al de “condicionalidad” pero de similares efectos. El enfoque de “resiliencia” de la política de desarrollo y de la Estrategia Global y de Seguridad de la UE de 2016 se caracteriza también por una visible narrativa securitaria hacia la cuestión migratoria. En el debate sobre el nuevo marco financiero plurianual, crecen las presiones para destinar más recursos a la vecindad inestable y articular la ayuda en la tríada defensa, diplomacia, desarrollo.

En ese escenario, la Agenda 2030 adquiere renovada trascendencia. Se configura, en palabras de la filósofa Marina Garcés, como la expresión de una nueva ilustración radical; es decir, como una nueva narrativa de progreso humano, capaz de acoger el universalismo basado en la diversidad que requiere el nuevo proyecto cosmopolita que, frente al nacionalismo rampante, pueda proporcionar el fundamento moral y político para sostener la cooperación internacional al desarrollo.

Cooperación española: valiosa, pero sin recursos

La ayuda cambia vidas

La ayuda al desarrollo ha sido, y continúa siendo, una de las políticas públicas que más ataques recibe y de las primeras que se recorta. Sin embargo, existe abundante evidencia, proporcionada por entidades e investigación independientes, en torno al impacto positivo que tiene la ayuda, tanto en el desarrollo y el crecimiento económico, como en el incremento de los niveles de bienestar y en la defensa de los derechos de las personas beneficiarias.¹ En muchos países, además, esta

evidencia sustenta el impulso de la ayuda como parte de la política exterior y de la influencia que un determinado país tiene en el mundo.

La ayuda española no es ajena a esta realidad, y son numerosas las evidencias que muestran el cambio positivo de los proyectos y programas que ha financiado. Entre todos ellos, destacan por su impacto, aquellos en los ámbitos de la salud y la educación. Así, por ejemplo, la ayuda española ha sido crucial en la investigación que ha permitido en los últimos años avances notables en la lucha contra la malaria o en el acceso a la educación de millones de mujeres y niñas en América Latina. El Fondo para el logro de los ODM (Objetivos de Desarrollo del Milenio), financiado íntegramente por España, ha permitido que más de 1,6 millones de niños y 800.000 madres mejoren su nutrición, que más de 540.000 personas tengan acceso a agua potable y que más de 630.000 niñas y mujeres hayan logrado acceso a servicios de protección y prevención de la violencia.² El Fondo para la Igualdad de Género, impulsado por España y dedicado a promover la equidad entre hombres y mujeres, y el empoderamiento de las mujeres alrededor del mundo, han beneficiado de forma directa a más de 10 millones de mujeres, niñas y niños en todo el mundo.³

La cooperación al desarrollo, junto a otras políticas que van más allá de la ayuda, sí pueden contribuir, y mucho, en la consecución del desarrollo. En consecuencia, el debate público y político en torno a la ayuda debería centrarse en cómo conseguir que esta política pública, como cualquiera otra, sea aún más efectiva y esté mejor dotada. Especialmente, en un entorno tan cambiante como el global, en el que además interfieren multitud de actores y determinantes.

Estamos en el ecuador de la legislatura que comenzó en julio de 2016 con un parlamento plural, un contexto político complejo y un programa de gobierno que no apostaba seriamente por la política de cooperación internacional para el desarrollo. Sólo algunos grupos parlamentarios incluían la cooperación en su plan de oposición, pero en ningún caso como uno de sus temas prioritarios. Además, esta legislatura, que debería tener entre sus prioridades la implementación de la Agenda 2030 de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) aprobada en septiembre de 2015, lleva un gran retraso en este trabajo, aunque va dando pasos positivos especialmente en la gobernabilidad de la misma.

Pasos adelante: Agenda ODS y compromisos en el Congreso

En cuanto a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, hay que destacar la constitución del Grupo de Alto Nivel (GAN) para la Agenda 2030. Este Grupo, aunque no se inserta en presidencia del Gobierno, como se solicitaba desde la sociedad civil, sí está al menos en el seno de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, dentro de la Oficina Económica. Sin embargo, y esta es una de sus principales debilidades, este grupo no cuenta con la participación de los Ministerios económicos. La misión del GAN es doble. Por un lado, coordinar la posición española y las actuaciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos de la Agenda 2030, y por el otro, preparar las evaluaciones de España ante el Foro Político de Alto Nivel del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) que se celebrará en julio de 2018 y al que el Gobierno Español ha anunciado que asistirá.

Por su parte, el Congreso y el Senado, que están en proceso de creación de una Comisión Mixta Congreso Senado para el seguimiento de esta Agenda, también han sido actores relevantes en ella. Así, organizaron una serie de eventos y comparecencias de distintas organizaciones sociales que fructificaron en la aprobación consensuada de una Proposición No de Ley (PNL). Esta PNL supone el **compromiso de todos los partidos con la Agenda 2030** asumiendo gran parte de las peticiones y propuestas presentas por la sociedad civil. Entre estos compromisos, se reconoce la necesidad de definir indicadores nacionales para cumplir los ODS mediante un proceso participativo (además de la creación de un Consejo de Desarrollo Sostenible), así como la elaboración de una hoja de ruta con objetivos y metas. Para concretar estos indicadores y metas en España, la mayoría del Congreso recomienda tener en cuenta las propuestas de Unicef-Comité Español, WWF y Oxfam Intermón recogidas en el documento *“Agenda 2030, un oportunidad para las personas y el planeta”*.⁴ La PNL también señala la necesidad de que todas las nuevas leyes contengan una evaluación del impacto sobre la Agenda 2030. Por último, insta al Gobierno a ir reformulando la estructura institucional para lo que vaya requiriendo la Agenda 2030 y a dotarla de suficientes medios económicos desde los Presupuestos Generales del Estado 2018.⁵

La Agenda 2030 puede suponer un impulso para las políticas de cooperación al desarrollo y para la lucha contra la pobreza y la desigualdad dentro y fuera de nuestras fronteras. Para ser verdaderamente transformadora deberá impulsar el diseño e implementación de las políticas públicas, garantizar un presupuesto para su cumplimiento y ser impulsada y coordinada desde el más alto nivel del Gobierno, desde Presidencia. Sin embargo, los primeros borradores del plan de trabajo del Gobierno

para el impulso de los ODS no parecen estar respondiendo a las expectativas generadas.⁶

Otro paso positivo en relación con la cooperación al desarrollo ha sido la aprobación de una PNL por parte de todos los grupos del Congreso, comprometiéndose a que la Ayuda Oficial al Desarrollo alcance el 0,4% de la RNB en 2020.⁷ Este compromiso responde a la petición de la sociedad civil y para los grupos parlamentarios de Ciudadanos y Partido Popular es un paso adelante respecto a sus programas electorales. Es vital, por tanto, que el Gobierno cumpla con este compromiso. Sin embargo, los primeros borradores del plan de trabajo del Gobierno para el impulso de los ODS, no parece que estén respondiendo a las expectativas generadas, más bien son un recopilatorio de las políticas actuales de esta Agenda.

Un nuevo Plan Director para la cooperación española

En marzo de 2018, se aprobó el V Plan Director de la Cooperación Española (PD), que recoge los objetivos y las prioridades que orientarán la actuación de la Cooperación Española a partir de 2018 hasta 2021.⁸ Entre sus novedades principales, este nuevo plan adapta la cooperación española a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) comprendidos en la Agenda 2030, y abarca diferentes esferas: las personas, el planeta, la prosperidad y la paz. Así el V PD establece cuatro Objetivos Generales, estrechamente interdependientes, que se corresponden con las cuatro esferas de la Agenda 2030. Del mismo modo, adopta los ODS (17 en total, con 169 metas) como los Objetivos Estratégicos de la Cooperación Española y prioriza una serie de metas asociadas a estos ODS como sus Objetivos Específicos. Estos se articulan, a su vez, en líneas de acción.

Otro elemento destacable es la adopción de una nueva categoría de Países de Cooperación Avanzada (PCA) con los que se potenciará la cooperación técnica, los créditos y el diálogo sobre políticas. A nivel multilateral, se pretende avanzar en “la coordinación, la complementariedad y la participación activa y eficaz en las agendas de desarrollo de los principales organismos y foros de Naciones Unidas y la Unión Europea”. Habrá que asegurar que en el mediano plazo se establezcan nuevos instrumentos para desarrollar la cooperación con esos países, más horizontales e incluyentes.

A pesar de estas novedades, el Congreso emitió un dictamen desfavorable a este PD y las Organizaciones de la Sociedad Civil expresamos importantes reticencias (ver recuadro abajo).

El Gobierno aprueba el V Plan Director con la oposición de ONGD y partidos*

El gobierno aprobó en marzo en solitario el V Plan Director de la Cooperación Española. Las ONGD, representadas en la Coordinadora, se opusieron a él.⁹ También lo hicieron la mayoría de los actores sociales, territoriales y grupos parlamentarios. Antes de la tramitación del V Plan, los actores habían consensuado recuperar la política de Cooperación, una de las más castigadas por la crisis, y aprovechar la implementación de la Agenda 2030 para proyectar lo que sería su dimensión internacional.¹⁰ El gobierno no supo aprovechar este capital político y perdió una oportunidad. Los motivos que provocaron el rechazo fueron la falta de ambición para recuperar y reformar la Cooperación, la ausencia de una visión de largo plazo, el no existir un avance en la Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible —cuestión clave en la implementación de la Agenda 2030—; el insuficiente reconocimiento de la importancia de la sociedad civil en la lucha contra la desigualdad; la vaguedad del compromiso con un enfoque de derechos humanos en cuestiones sensibles como las migraciones y la mejora de la eficacia de la ayuda; y, sobretodo, el que se trata de un Plan Director sin memoria económica.¹¹ La falta de voluntad política se corroboró cuando el gobierno presentó en abril el anteproyecto de ley de los PGE 2018.¹²

*Análisis de la Coordinadora de ONG de Desarrollo. Valoración completa disponible en: <https://coordinadoraongd.org/2018/02/la-segunda-propuesta-v-plan-director-condena-la-agonia-la-cooperacion/>

Principales retos de la cooperación española

Como hemos defendido, la cooperación al desarrollo es una de las políticas que más impacto tiene en la vida de las personas más vulnerables. Por eso, es vital hacer de la cooperación española una política sólida, eficaz y nutrida de los recursos suficientes. Para lograrlo, hay que enfrentar distintos retos y aprovechar nuevas oportunidades.

El reto presupuestario

En el momento de elaborar este informe estamos asistiendo al debate sobre la propuesta de Presupuestos Generales del Estado para 2018. Esta propuesta recoge una leve recuperación en la Ayuda Oficial al Desarrollo, hasta alcanzar el 0,22% en

2018. Sin embargo, es necesario hacer una apuesta mucho mayor para llegar al objetivo del 0,4% en 2020, asumida por los grupos políticos. Pero más allá de la creciente (aunque tímida) dotación presupuestaria para la política de cooperación, resulta urgente que, posteriormente, se ejecute totalmente el presupuesto previsto. Año tras año, hemos podido comprobar como las principales partidas identificadas en los presupuestos y destinadas a esta política pública se han estado subejecutando.

En relación con las crisis humanitarias, de refugiados y los retos del desplazamiento global

A pesar de las incesantes y crecientes necesidades humanitarias, esta agenda sigue sin estar entre las prioridades del Gobierno tras casi dos años de legislatura. El Ejecutivo ha mostrado un tibio compromiso con algunas cuestiones concretas como el aumento de la ayuda humanitaria, pero en general, la falta de voluntad e interés político por estos temas han sido la tónica general, siendo la venta de armas a Arabia Saudí, país directamente implicado en el conflicto de Yemen, el caso más flagrante. Mientras, el Congreso ha mantenido una actividad parlamentaria activa velando por el cumplimiento de sus compromisos en materia de presupuesto humanitario, y de control y transparencia del comercio de armas y el cumplimiento de la cuota de refugiados. Sin embargo, el Parlamento debe aprobar ya la reforma de la Ley de Secretos Oficiales y adecuarla a las normas internacionales.

El futuro Observatorio sobre Desplazamiento Global en el Congreso, a cuya creación se han comprometido todos los partidos parlamentarios, será una oportunidad clave para poder abordar la agenda de desplazamiento global con una visión más amplia y positiva que contribuya también a frenar las políticas de externalización de fronteras por la que aboga el Gobierno dentro de la UE.

Una oportunidad única: España en el Consejo de Derechos Humanos

El pasado 1 de enero de 2018, España inició su mandato como miembro del Consejo de Derechos Humanos (CDH) de Naciones Unidas para el periodo 2018-2020. El CDH es un “organismo intergubernamental de Naciones Unidas encargado de fortalecer la promoción y protección de los derechos humanos en todo el mundo y para hacer frente a situaciones de violaciones de los derechos humanos y formular recomendaciones sobre ellos”.¹³ La presencia de España en este espacio supone una oportunidad única para defender y promover los derechos humanos en el mundo. El Gobierno ha hecho público las prioridades que buscará durante su mandato y que incluyen: “la lucha contra la pena de muerte; la promoción de los derechos de las personas con discapacidad; la lucha contra la discriminación y el logro de una

igualdad de oportunidades real y efectiva; la defensa y promoción de los derechos económicos, sociales y culturales, entre los que se encuentran los derechos humanos al agua potable y al saneamiento; la promoción de la democracia y el Estado de derecho, o la lucha contra el racismo, la xenofobia y los delitos de odio”.¹⁴

Recientemente se ha podido ver una apuesta relevante de España en este órgano en defensa del Derecho Internacional Humanitario. El voto a favor de España para abrir una investigación independiente sobre los recientes ataques de Israel a Gaza (17 de mayo) muestra el compromiso de España para luchar contra la violación de derechos humanos. Como resultado, el embajador español en Israel, junto al de otros países como Bélgica y Letonia fueron llamados a consultas. En cambio, algunos países europeos se abstuvieron.

Sin embargo, esta buena voluntad contrasta con otras políticas que tienen un fuerte impacto negativo sobre los derechos humanos en el mundo. Así, por ejemplo, el Gobierno debería cumplir con la Ley de Comercio de Armas, que estipula que no se venderán armas a países que las puedan utilizar para vulnerar los Derechos Humanos o el Derecho Internacional. En la práctica, eso supondría dejar de vender armas a la coalición liderada por Arabia Saudí contra Yemen o a Irak, entre otros países. Sin embargo, acabamos de ser testigos de cómo España ha habilitado el acuerdo de venta de cinco corbetas a Arabia Saudí, violando así el Tratado de Armas del que es parte. La política de externalización de fronteras promovida por España en la UE y que contribuye a la violación de los derechos humanos de las personas que se desplazan huyendo de la violencia o el hambre y la desigualdad también es incompatible con la agenda de este órgano de Naciones Unidas.

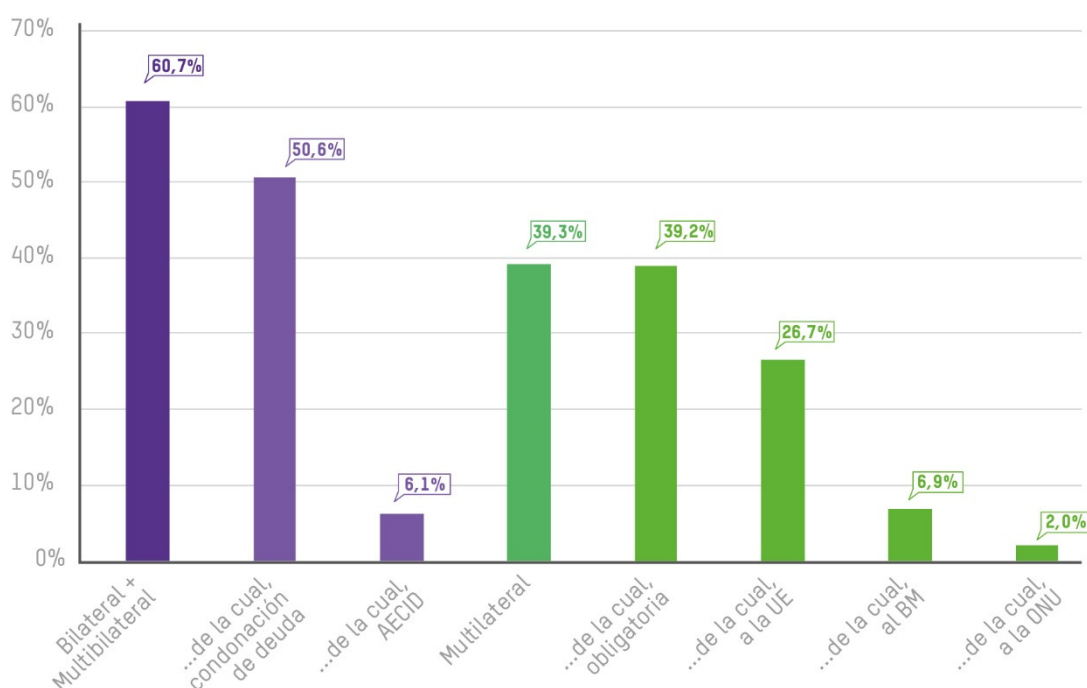
Más allá de la ayuda oficial al desarrollo, muchas son las oportunidades de avanzar en la política de cooperación y es el momento de darles un fuerte impulso para que pase a ser una parte realmente relevante de la política exterior española.

2 LA COOPERACION ESPAÑOLA EN DATOS: AUNQUE INFLADA, LEVE CAMBIO DE TENDENCIA

Los datos de la ayuda española referidos a 2016, primer año de la XI legislatura y último de vigencia del IV Plan Director, reflejan un importante incremento de recursos tras siete años de bajada. Sin embargo, este cambio es el resultado de una operación excepcional de condonación de deuda con Cuba que alcanzó los 1.900 M€, prácticamente la mitad de la ayuda neta española en ese año. De hecho, el 90% de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) neta en 2016 se destinó a operaciones de alivio de deuda y a contribuciones obligatorias a organismos multilaterales, principalmente de la Unión Europea (UE). Ambos destinos gestionados por dos ministerios económicos: el Ministerio de Hacienda y Función Pública (MINHAFP) y el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad (MINECO). El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) queda, otro año más, relegado a gestionar apenas un 8% de la ayuda neta española (un 15,6% si no consideramos la condonación de deuda a Cuba).

Sin considerar esta operación de alivio de deuda, la ayuda española apenas alcanzó el 0,17% de su Renta Nacional Bruta (RNB) y la Agencia Española de Cooperación al Desarrollo (AECID), el principal órgano ejecutor de la cooperación española, apenas gestionó un 12,3%.

Gráfico 1. Radiografía de la cooperación española, 2016 (en % sobre la AOD neta)

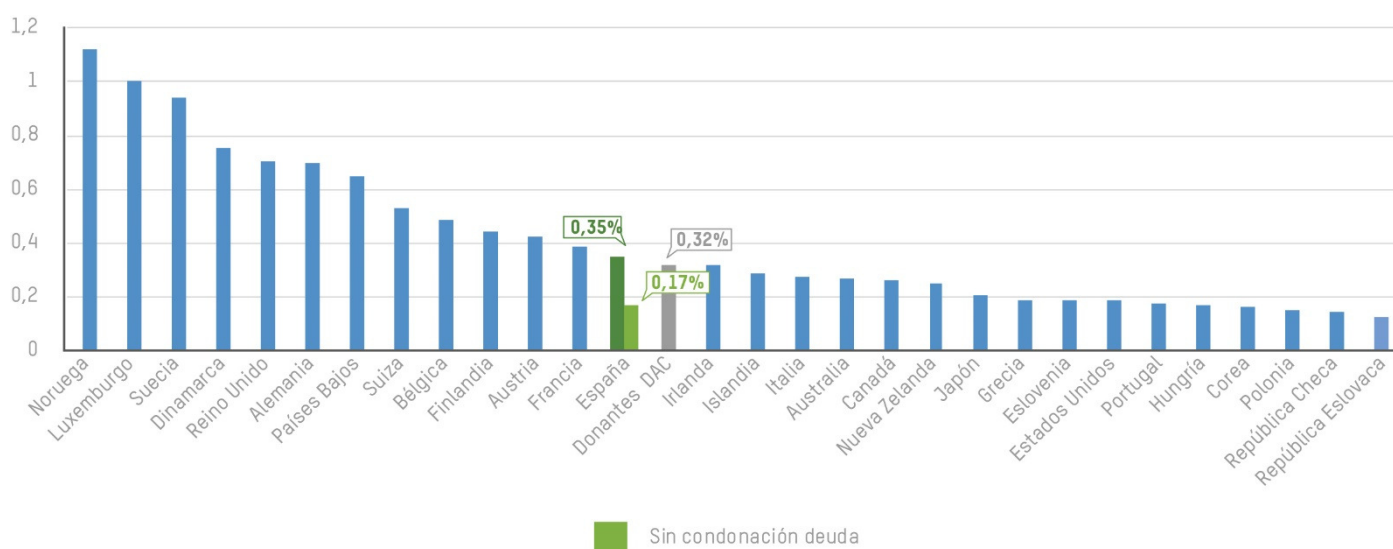


Fuente: elaboración propia a partir de datos del Seguimiento AOD 2016 – Volcado del MAEC. Disponible en: <https://infoaod.maec.es/Descargas>

Cooperación española: tímida tendencia al alza con distorsión

Respecto a 2015, la ayuda neta aumentó en más de 2.600 M€, hasta alcanzar los 3.868 M€. Este espectacular incremento hizo que España destinase en 2016 un 0,35% de su RNB a AOD, frente al 0,12% en 2015.

Gráfico 2. Clasificación de los donantes CAD en función de su generosidad, 2016 (% AOD neta sobre RNB)

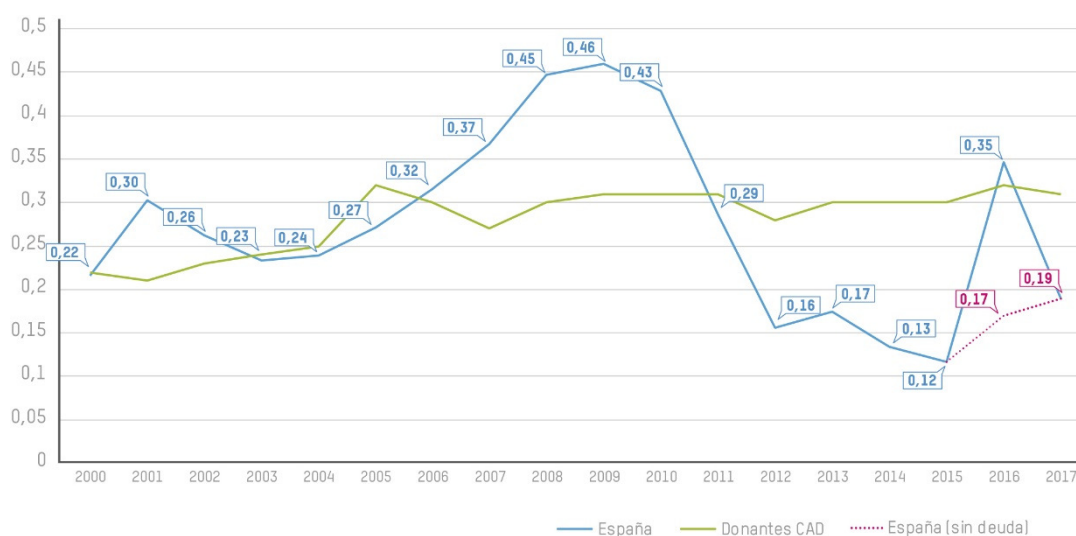


Fuente: : elaboración propia a partir de datos de la OCDE/DAC <http://stats.oecd.org/qwids/>

Sin embargo, este impresionante crecimiento en el volumen de AOD poco tiene que ver con un cambio real de tendencia para dotar a la cooperación española de los recursos que se prometieron recuperar una vez acabada la crisis y que permita lograr el 0,4% en 2020 como propone la sociedad civil. El incremento observado en 2016 es el resultado de una excepcional operación de condonación de deuda con Cuba, que supuso casi uno de cada dos euros de AOD española en 2016.

Si dejamos de lado esta operación, la ayuda neta española se quedó en poco más de 1.900 M€, y su solidaridad (aproximada como el porcentaje de AOD sobre la RNB) baja sustancialmente, hasta el 0,17%. Aunque cinco décimas por encima del registro de 2015, con este dato, España lleva ya cinco años, desde 2012, por debajo del 0,20% y por tanto, “incumpliendo” uno de los requisitos establecidos para formar parte de la comunidad de donantes del CAD.¹⁵ Tan sólo el volumen total de AOD, superior a los 100 millones de dólares le salva a España de seguir participando de este comité de la OCDE.

Gráfico 3. Evolución de la Ayuda, 2000-2017 (% AOD neta sobre RNB)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la OCDE/DAC <http://stats.oecd.org/qwids/>

A pesar de que España volvió a la senda del crecimiento económico en 2014, los recursos de AOD apenas han variado en volumen desde entonces. En 2016, España volvió a alcanzar niveles de PIB per cápita semejantes a los que tenía en 2008¹⁶ y sin embargo, los niveles de ayuda se encuentran en niveles similares a los de 2001, cuando España era sensiblemente más pobre.

Los datos preliminares presentados por el CAD y referidos a 2017, muestran una ligera tendencia al alza, ya que pasa del 0,17% en 2016 a un 0,19% (dos puntos porcentuales de diferencia), pero sin una verdadera subida presupuestaria que nos permita pensar que el 0,4% sea alcanzable.¹⁷ Todos los actores del sistema de cooperación español, además de los diferentes grupos políticos en el Congreso se han comprometido a alcanzar el 0,4% de la RNB en esta legislatura, en el camino del renovado compromiso con el 0,7% tras la firma de la Agenda 2030. Con los aumentos actuales, España necesitaría unos 15 años para alcanzar este 0,4%. Por tanto, es necesario un salto significativo en los PGE para entrar en la senda que permita cumplir el compromiso adquirido en el Congreso.

A diferencia de lo ocurrido en años anteriores, en 2016 hubo una sobre ejecución de 1.472 M€. Frente a los 2.400 M€ de AOD previstos inicialmente en los PGE de 2016, la AOD neta española alcanzó finalmente los 3.868,2 M€. Una parte importante de esta sobre ejecución correspondió a la condonación de deuda a Cuba, inicialmente no prevista y que hizo que el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad (MINECO) se constituyese como el principal donante dentro de la cooperación española (aportando más de 2.100 M€). Sin embargo, detrás de este

gran titular se ocultan importantes subejecuciones respecto a lo inicialmente previsto. Así, por ejemplo, el MAEC, que estaba previsto financiase más de 750 M€, finalmente tan sólo aportó poco más de 306 M€. FONPRODE, uno de los instrumentos de cooperación reembolsable de la cooperación española que más peso tienen en los PGE, tenía una dotación de 235 M€, pero apenas ejecutó un 10% (24,6 M€).

Una condonación de deuda que distorsiona la cooperación española

A pesar de no formar parte de la Iniciativa de Países Pobres Altamente Endeudados (IPPAE, HIPC, en inglés¹⁸) Cuba pasó en 2016 a figurar en la lista de los principales países receptores de ayuda a nivel global como resultado de la voluminosa operación de condonación y conversión de deuda proporcionada por España (superior a los 1.910 M€, uno de cada dos euros de toda la ayuda neta española). Tan sólo Afganistán y Siria recibieron más ayuda bilateral de parte de los donantes del CAD.¹⁹ Respecto a la ayuda bilateral y multilateral neta, es decir, aquella sobre la que España tiene un mayor control (en relación al destino geográfico y sectorial), el alivio de deuda representó más de ocho de cada 10 euros.

De acuerdo con las normas actuales del CAD de la OCDE, el alivio de la deuda puede computarse como AOD. Sin embargo, a pesar de que la cancelación de la deuda para los países pobres es, por supuesto, crítica, el problema radica en cómo se computa. La ayuda y la cancelación de la deuda son dos cosas diferentes. Suponen dos operaciones diferentes para los países donantes, pues la condonación no supone transferencia adicional de recursos y, además, el origen de la deuda no tiene por qué estar vinculado a la promoción del desarrollo como es el caso de la AOD. En la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo de Monterrey (México), celebrada en 2002, los países firmantes instaron a “los países donantes a adoptar medidas para garantizar que los recursos proporcionados para el alivio de la deuda no disminuyesen los recursos de AOD destinados a los países en desarrollo.”²⁰

LOS PROBLEMAS DE COMPUTAR LA CONDONACIÓN DE DEUDA COMO AYUDA

De acuerdo con el CAD, existen varios tipos de operaciones relacionadas con alivio de la deuda que los países donantes pueden contabilizar como AOD:

- cancelación de la deuda,
- reprogramación de la deuda,
- conversión de la deuda, y
- recompra de la deuda.

Esta deuda, además, puede tener diversos orígenes. Puede generarse a partir de préstamos que constituían inicialmente AOD o a partir de préstamos que originalmente no lo eran, sino que entonces eran considerados “otros flujos oficiales” o préstamos privados.

Cuando un país receptor devuelve un préstamo cuyo origen era AOD, el donante resta una "entrada compensatoria" de sus cifras netas de AOD, equivalente al valor del principal del préstamo original. Esto evita el doble cómputo, ya que el préstamo original ya estaba incluido como AOD desembolsada en el año en que se dio el préstamo. Este reembolso forma parte de la conocida como cooperación reembolsable. De manera análoga, cuando se cancela un préstamo privado, que no supuso AOD (sino “otro flujo oficial”), la entrada de compensación se aplica a los otros flujos oficiales o datos de flujo privados. Esto es puramente un ejercicio estadístico.

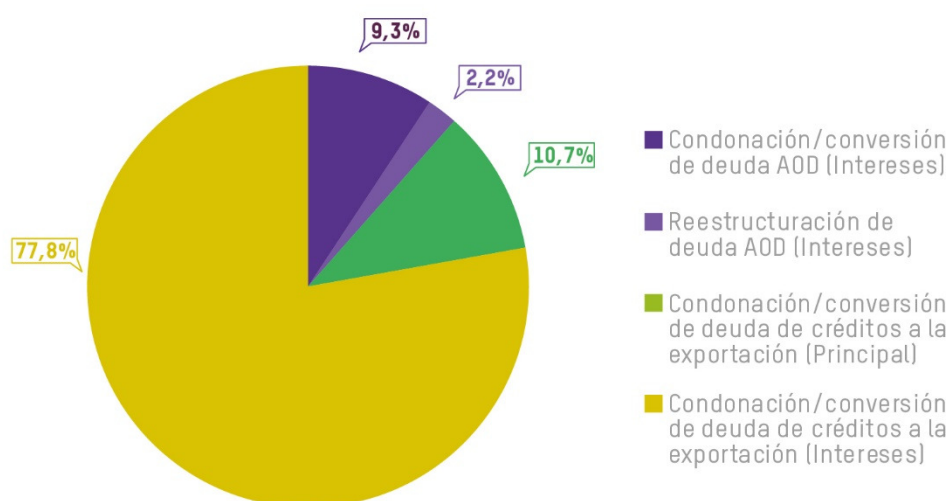
Sin embargo, cuando una deuda originada en estos préstamos (sean o no AOD originalmente) se cancela través de una operación de alivio de deuda, el país donante puede computar esta operación como un nuevo desembolso de AOD, aunque no se hayan transferido nuevos recursos. En el caso de que la deuda no fuera originariamente considerada AOD (y por tanto, no enfocada a la promoción del desarrollo), ahora pasa a considerarse como tal en las estadísticas del CAD.

Además, en estas operaciones los donantes también computan como AOD las amortizaciones derivadas de los intereses acumulados. Por ejemplo, si un donante adelanta un préstamo de 10 millones de dólares a un país en desarrollo, pero el receptor no consigue mantener los reembolsos, la deuda podría elevarse, por ejemplo, a 12 millones debido a intereses impagados. Si el donante anula este préstamo, los 2 millones de intereses perdonados se computan como AOD, a pesar de que este dinero existió solo como un cálculo de intereses y nunca fue recibido por el país acreedor.

Fuente: Development Initiatives, 2013, Investments to End poverty, Real money, real choices, real lives. GB.
Disponible en: <http://devinit.org/wp-content/uploads/2013/09/Investments-to-End-Poverty-full-report.pdf>

Esta operación de alivio de deuda concentra una parte importante de las debilidades asociadas a este tipo de operaciones. Por un lado, en su gran mayoría, el origen de esta deuda condonada no suponía AOD, si no que se deriva de una serie de créditos a la exportación concedidos por España a este país caribeño (88% del total).²¹ Por el otro, la gran mayoría de la deuda perdonada corresponde a los intereses de estos créditos, un dinero que nunca fue percibido por España ni llegó a Cuba. Supone tan sólo un apunte contable.

Gráfico 4. Características de la operación de Alivio de deuda de Cuba, 2016 (en % sobre el total de condonación)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Seguimiento AOD 2016 – Volcado del MAEC. Disponible en: <https://infoaod.maec.es/Descargas>

Como resultado de esta operación, se ha constituido un Fondo contravalor, orientado por un Comité Estratégico paritario de ambos países y dirigido y administrado por un Comité Binacional que se encarga de establecer las prioridades de financiación, aprobar los proyectos financiados y supervisar la correcta utilización de los fondos convertidos.²² Se financiarán proyectos de desarrollo e infraestructura, en un momento de mayor apertura de Cuba a la inversión extranjera.

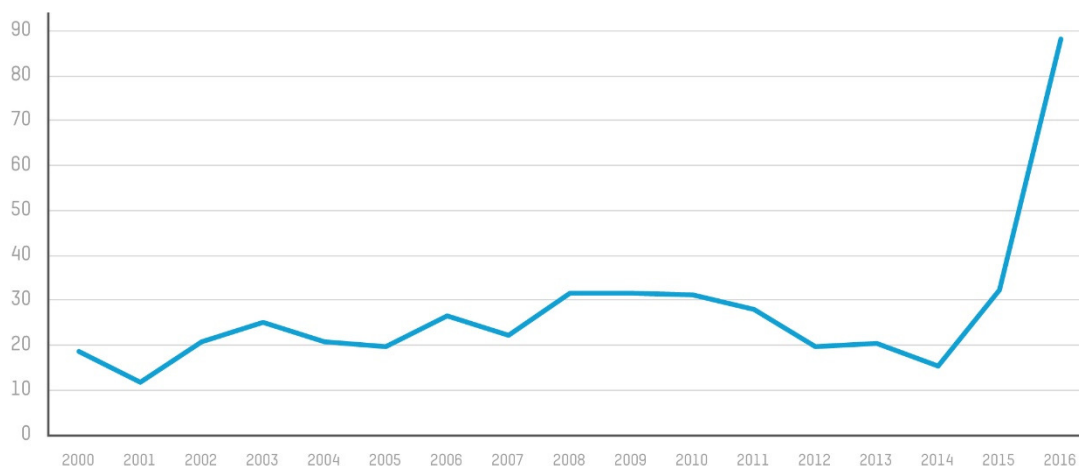
El coste de acogida de refugiados se consolida para incrementar la AOD

A nivel global, la AOD de los donantes tradicionales de la OCDE aumentó en 2016 en torno al 10,7% (en términos reales), hasta alcanzar los 145,6 mil millones de dólares (en términos constantes).²³ Sin embargo, la mayor parte de este incremento se explica por el aumento de los costes de acogida de refugiados en los propios países donantes. Estos se incrementaron en un 32% (en términos reales) con respecto al año anterior, alcanzando más de 15,9 mil millones de dólares (en términos constantes), lo que

representó prácticamente un 11% de la AOD global, siguiendo esa senda de incremento. Concretamente, en 2014 esta partida supuso el 4,7% y en 2015, el 9,2%. Muchos países han recibido flujos históricos de refugiados en los dos últimos años, lo que ha provocado una profunda reflexión dentro del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE con el objetivo de clarificar las reglas de reporte utilizadas por los donantes (hasta ahora muy confusas²⁴) y para asegurar que estos costes de acogida no suponen quitar recursos que de otra forma serían destinados a la lucha contra la pobreza y a responder a las crisis humanitarias en los países de los que huyen. En muchos países europeos, los incrementos de la AOD observados no se explican tanto por la solidaridad, como por la necesidad de atender necesidades dentro de sus fronteras. Ante esta realidad de diferencia de computo, resulta necesario que esta partida deje de computar como AOD.

De acuerdo con las actuales normas, se pueden contabilizar como AOD ciertos costes de acogida de los refugiados durante el primer año de llegada. Australia, Japón, Corea y Luxemburgo han optado por no hacerlo.²⁵ En cambio, para once donantes supuso más del 10% de su ayuda, incluso para algunos como Italia, Austria o Grecia supuso más del 30% en términos constantes.

Gráfico 5. Evolución del coste de acogida de refugiados en España computado como AOD, 2000-2016 (en millones de dólares constantes)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la OCDE/CAD <http://stats.oecd.org/qwids/>

En el caso de **España**, el **coste de refugiados en el país y computado como AOD experimentó un espectacular incremento del 173% entre 2015 y 2016**. Concretamente, esta partida pasó de 32 a 88 millones de dólares. El grueso de estos costes (más del 60%) se computa como ayuda a los países de procedencia de las personas acogidas, concretamente de Siria, Ucrania, Venezuela y Palestina, pero se gasta en su acogida en España. Eliminando el sesgo de la condonación de deuda que infla los montos finales, el peso de esta partida sobre la AOD total se ha

incrementado en un año del 1,9% al 3,6%. A pesar de que tiene un peso inferior al de otros países del CAD, lo que se explica por la falta de cumplimiento de los compromisos adquiridos para la acogida de refugiados,²⁶ se observa una clara senda de crecimiento que no tiene expectativas de modificarse.²⁷

Una cooperación en manos de los ministerios económicos

Un año más, los principales actores encargados de ejecutar la cooperación española son los ministerios económicos. El Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) y la AECID tienen de nuevo un papel menor, muy lejos de lo que cabría esperar de una política pública con una clara proyección exterior y encaminada a luchar contra la pobreza y a promover el desarrollo de manera estratégica y eficaz. Los recursos gestionados por los ministerios económicos, por su parte, incluyen principalmente, el pago de las contribuciones obligatorias a organismos multilaterales.

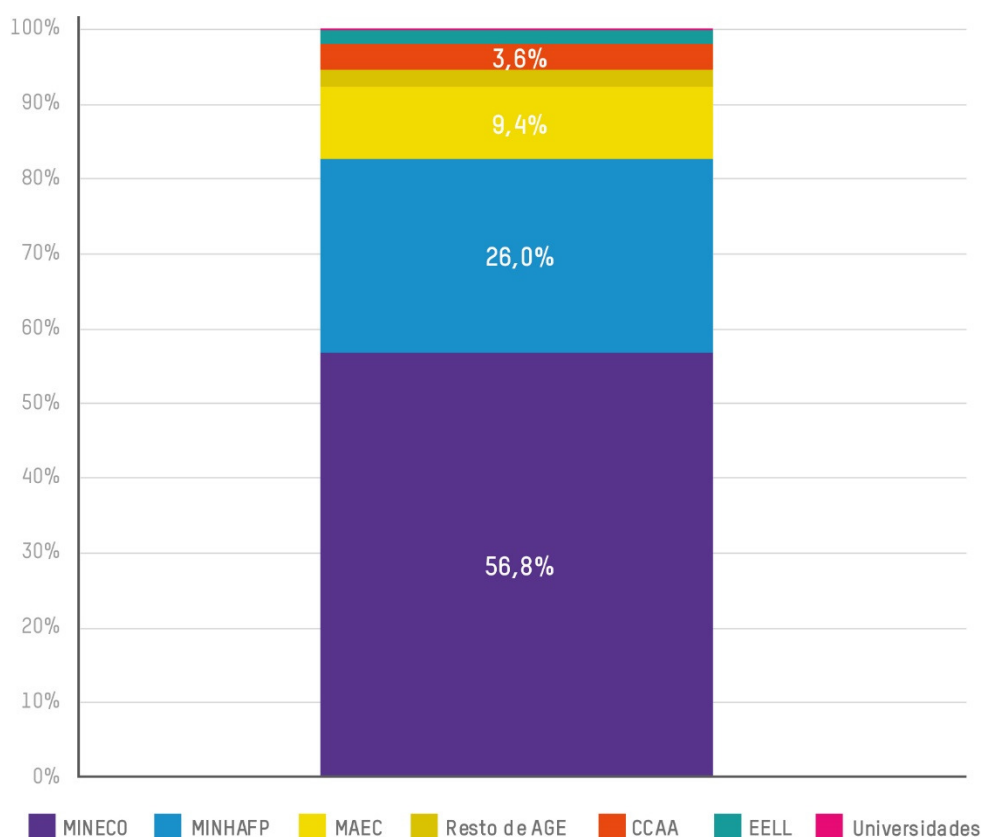
El MAEC apenas ejecutó uno de cada 10 euros de la AOD bruta. La AECID, principal órgano ejecutivo de la Cooperación Española, apenas medio euro de cada 10 de ayuda. Esta situación contrasta con la importancia de los ministerios económicos. De manera conjunta, el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad (MINECO) y el Ministerio de Hacienda y Función Pública (MINHAFP) financian, gestionan o transfieren más del 82% de la ayuda bruta española.

MINECO con algo más de 2.300 M€ fue el principal actor. La gran mayoría (más de 1.900 M€, más del 80%) se destinó a operaciones de alivio de deuda de diversos países (Costa de Marfil, Guinea Conakry y la República Democrática del Congo), aunque principalmente de Cuba. Otros 250 M€ correspondieron a aportaciones a la Asociación Internacional de Fomento del Banco Mundial. El MINHAFP, por su parte, aportó más de 1.000 M€ a la AOD bruta española, como aportaciones a los presupuestos de la Comisión Europea en materia de Cooperación al Desarrollo (más de 780 M€, un 31% más que en 2015) y del Fondo Europeo de Desarrollo (252 M€, un aumento del 14%). Todas ellas aportaciones obligatorias y vinculadas a unos porcentajes de contribución que varían en función del comportamiento económico de España. La tercera mayor contribución del MINHAFP, y ya voluntaria, se destinó a la Facilidad UE para refugiados en Turquía (44 M€).

Respecto a los datos de 2015, destaca la creciente importancia del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (MESS) que pasó de aportar 31 M€ en 2015 a 81 M€ en 2016, como resultado de la creciente importancia de los costes de acogida a refugiados, una partida que no debería ser computada como AOD.

Sin considerar las voluminosas operaciones de alivio deuda, el MINHAFP llegó a contabilizar más de la mitad de la AOD bruta española en 2016. Muy lejos de los recursos gestionados por este ministerio nos encontramos con el MAEC, que apenas desembolsó 390 M€. De estos, 234 M€ corresponden a la AECID. Además, un 30% de esta cantidad se destinó a gastos de personal y gastos corrientes de bienes y servicios (costes administrativos). En resumidas cuentas, el principal organismo ejecutor de la política de cooperación española apenas dispone de 163 M€ para programas de cooperación efectivos.

Gráfico 6. Gestión de la ayuda española en función de los actores, 2015¹ (en % de la AOD bruta)



1. Resto AGE considera el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, el Ministerio de Fomento, el Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Seguimiento AOD 2016 – Volcado del MAEC. Disponible en: <https://infoaod.maec.es/Descargas>

El hecho de que los principales ejecutores de los recursos de cooperación sean las autoridades económicas amerita, al menos, una reflexión desde la perspectiva institucional, orientada a asegurar que en el desarrollo del nuevo Plan Director, la ejecución de la AOD sea consistente con su marco de política. Esto demanda mayor coordinación entre autoridades de cooperación y económicas, lo cual es también relevante para el desarrollo de la Agenda de los ODS.

La Cooperación Delegada sin una estrategia

La cooperación delegada supone una nueva modalidad de cooperación que se caracteriza porque la Unión Europea (u otro donante) delega en la entidad elegida la gestión y ejecución del presupuesto y las actividades del proyecto. Ante la caída en picado de recursos de AOD, la cooperación española, en especial la AECID, ha visto en la cooperación delegada una fuente de recursos que le permite complementar su escaso presupuesto. De acuerdo con su Informe de Transparencia correspondiente a 2016, la AECID gestionó y ejecutó varios proyectos en diferentes países por un valor superior a los 14,5 M€ (21,8 M€ en 2015). Entre estos proyectos, destacan, por su cuantía, los desplegados en países centroamericanos (Honduras y Nicaragua, conjuntamente suponen más de 9,7 M€) para promover la seguridad y la prevención de la migración.

Y es que algunos actores de la cooperación española son especialmente activos en proyectos relacionados con la gestión migratoria y financiados a través de la cooperación delegada. Para la elaboración del informe *“Al otro lado de la fortaleza Europa”* se analizaron todos los proyectos del Fondo Fiduciario europeo para África (EUTF, en sus siglas en inglés) por un monto de más de 1.800 M€, excluyendo aquellos que no contenían información suficiente para poder ser valorados.²⁸

De total de programas analizados (entre 2016 y 2017), España gestiona el 7% de los fondos, lo cual corresponde a más de 132 M€. Según la clasificación que se ha hecho atendiendo al fin último del programa; el 73% de los fondos están dedicados a la gestión de la migración (control migratorio, contención, patrullaje) y el 27% al desarrollo (creación de oportunidades, resiliencia, servicios básicos). En relación a la distribución geográfica, los programas gestionados por España se centran en la región del Sahel y África Occidental. El destino principal es regional (42%) siendo Senegal el país que más fondos recibe (37%), muy por encima de Mali y con alguna aportación a Níger y Mauritania. Los dos actores principales que gestionan estos fondos son la AECID y la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIAPP). Concretamente, la FIAPP gestiona el 35% de dichos fondos a través de dos programas (uno regional y otro en Níger) ambos para gestión de la migración. La AECID, por su parte, controla el 65% restante y entre los proyectos se incluyen de desarrollo y de gestión migratoria.

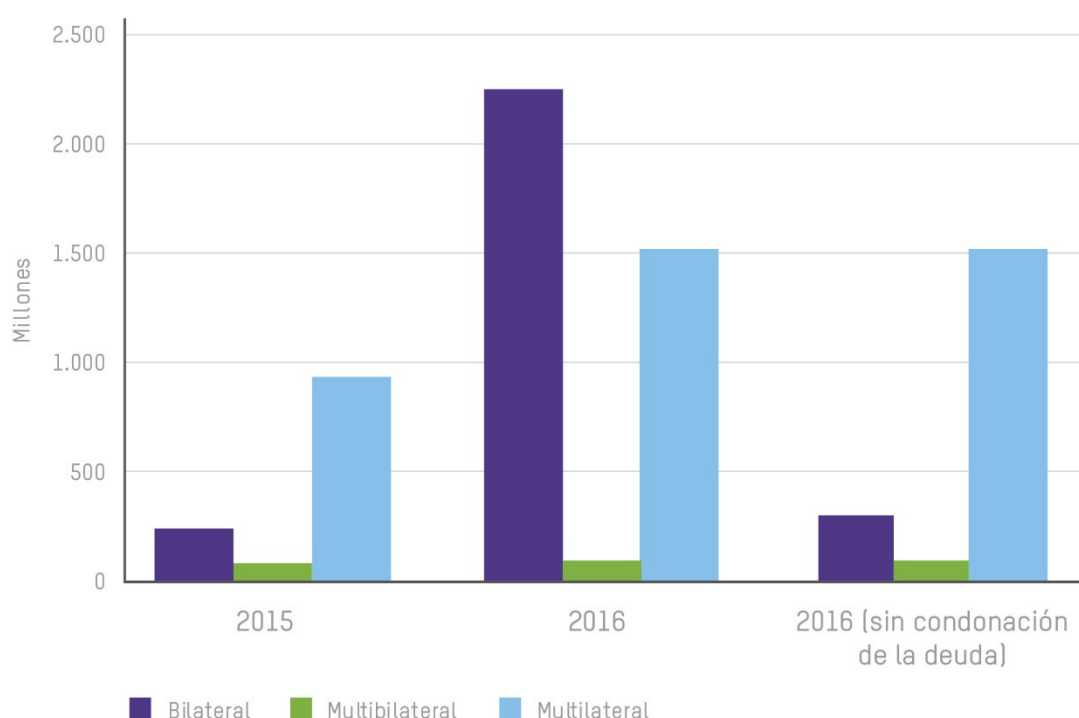
Este creciente peso relativo de esta modalidad de cooperación contrasta con la falta de información detallada y organizada de una forma más comprensible sobre los proyectos gestionados, hasta ahora muy dispersa y poco concreta. Aunque este modelo de

cooperación no computa como AOD española, es AOD europea a la que España como estado miembro contribuye y, en definitiva, se trata de gestión con recursos públicos de la cooperación española. El crecimiento en exceso de la cooperación delegada supone un riesgo de que la AECID se convierta en una institución gestora de prioridades de la cooperación de la UE y despriorice la puesta en marcha de su propia estrategia de cooperación. Sobre todo, si esta cooperación delegada se destina a control de la migración y no a la lucha contra la pobreza y la desigualdad.

La vía multilateral obligatoria, la principal vía de canalización de la ayuda española

La cooperación bilateral aparece en 2016 como la principal modalidad de la ayuda española. Sin embargo, si descontamos las operaciones de condonación de deuda, podemos observar cómo la ayuda multilateral, sobre todo en forma de cuotas obligatorias, continúa, año tras año, consolidándose como la principal modalidad de cooperación, hasta alcanzar casi el 80% de la AOD neta española en 2016. Respecto a 2015, la cooperación multilateral fue la modalidad de cooperación que más creció (un 61,7%; frente a un 21,5% de la bilateral). Este registro sitúa de nuevo a España a la cabeza de los donantes de la OCDE que canalizan más ayuda a través de organismos multilaterales, muy por encima del promedio del CAD (inferior al 30%).

Gráfico 7. AOD neta española por vía de canalización, 2015 - 2016 (en millones de euros)

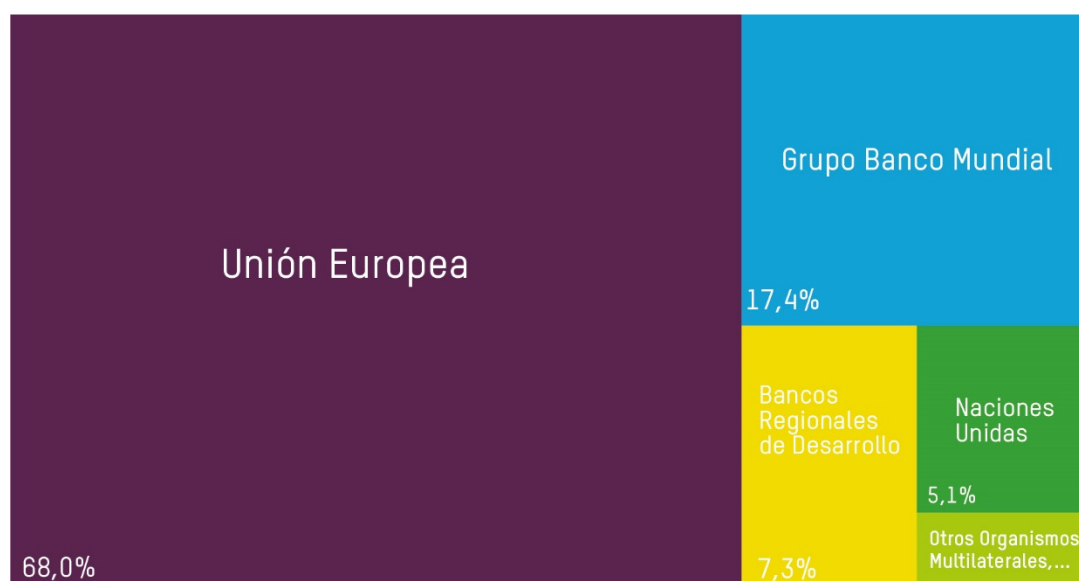


Fuente: elaboración propia a partir de datos del Seguimiento AOD 2016 – Volcado del MAEC. Disponible en: <https://infoaod.maec.es/Descargas>

Este importante peso de la cooperación multilateral no responde tanto a una apuesta intencionada por el multilateralismo, como vía efectiva para promover el desarrollo y la cooperación internacionales, sino que responde a la necesidad de hacer frente a compromisos internacionales irrenunciables que además aumentan conforme España vuelve a la senda del dinamismo económico. Las contribuciones voluntarias, aunque crecieron respecto a 2015, apenas alcanzaron los 48 M€. De estos, más del 90% (44 M€), se destinaron a la mencionada Facilidad europea para refugiados en Turquía. El resto de contribuciones las realizó la AECID a diversos fondos fiduciarios de reciente creación: el Fondo Fiduciario Sahel,²⁹ el Fondo UE-Colombia³⁰ y el Fondo Madad/Siria,³¹ sumando en total algo más de 4 M€, una cantidad muy pequeña considerando la situación económica de España.

De los más de 1.500 M€ de ayuda multilateral neta, 1.033 M€ corresponden a contribuciones obligatorias a la Unión Europea (un 68% de toda la cooperación multilateral). El monto restante está destinado a contribuciones y cuotas obligatorias a organismos financieros internacionales como el Banco Mundial (aproximadamente, 264,8 M€, un 17,4% de la AOD multilateral neta), los diferentes Bancos Regionales de Desarrollo (110,3 M€ y 7,3% de la cooperación multilateral) y finalmente la ONU (77,3 M€, 5,1%). Todos estos actores multilaterales han visto crecer las aportaciones españolas, destacando por encima de todas ellas, las destinadas al presupuesto de la Comisión Europea en materia de Cooperación al Desarrollo y al Fondo Europeo de Desarrollo.

Gráfico 8. Destinatarios de la cooperación multilateral española, 2016 (en % sobre el total de la ayuda multilateral neta)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Seguimiento AOD 2016 – Volcado del MAEC. Disponible en: <https://infoaod.maec.es/Descargas>

Distribución geográfica sin afinar

En 2016, al menos 114 países recibieron ayuda española. Los Países de Asociación (23 países en total) recibieron el 90,22% de la AOD bilateral bruta geográficamente especificada (2.150 M€), un registro muy superior al observado en 2015 (70,52%). Sin embargo, tan sólo uno de ellos, Cuba, recibió la gran mayoría de dichos recursos (80% del total). Además de este grupo, otros 98 países considerados no prioritarios se repartieron cerca de 233 M€ (casi el 10% de la AOD geográficamente asignable).

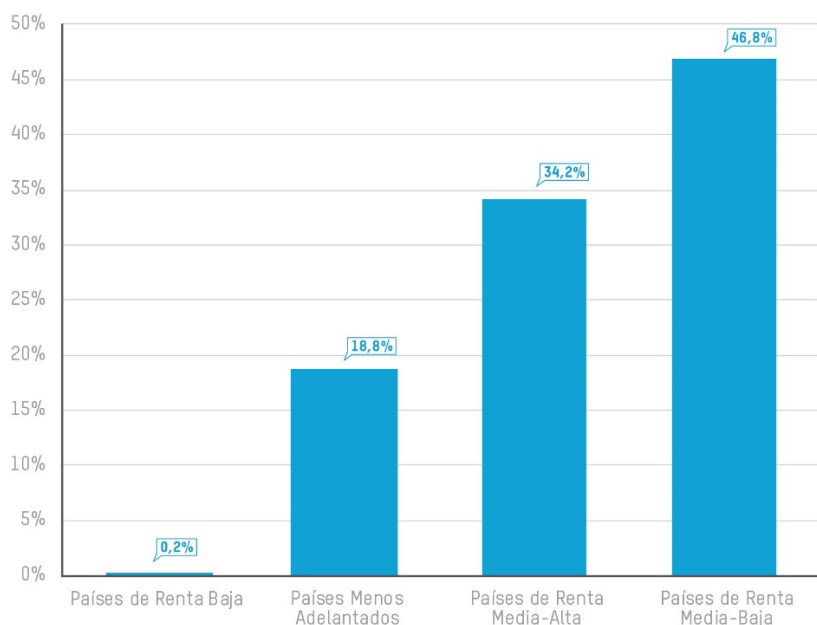
Siete de los diez principales receptores de la ayuda española son considerados Países de Asociación. Cuba, con más de 1.900 M€ lideró de manera destacada este ranking en 2016. A continuación, nos encontramos con tres países considerados no prioritarios: Turquía, Costa de Marfil y Siria que recibieron 45,5 M€, 38,4 M€ y 37,3 M€, respectivamente, de ayuda española. En el caso turco, la ayuda española se destinó a financiar la facilidad europea para refugiados. Este fondo se creó como parte del llamado Acuerdo UE- Turquía, que ha sido criticado reiteradamente por parte de la sociedad civil por vulnerar los derechos de los refugiados.³² Para Costa de Marfil, de nuevo una operación de alivio de deuda. En el caso sirio destaca porque la gran mayoría de la AOD (31 M€), aunque imputada a este país, no salió de España, ya que se dedicó a las personas solicitantes y beneficiarias de asilo. Este monto multiplica por más de cinco los fondos destinados a responder las urgentes necesidades humanitarias (concretamente 6,1 M€) en este país.

El resto de países que conforman este ranking son países latinoamericanos (Perú, Colombia, El Salvador, Bolivia y Guatemala) y Palestina, todos ellos países de renta media (recibiendo entre 15 y 20 M€). Estos 10 países concentran, aproximadamente, el 90% la ayuda bilateral bruta española, mientras que el resto de países (más de 100) se reparten el 10% restante. Esta realidad muestra una cooperación bilateral concentrada en países con condonación de deuda y en coste de refugiados. Además, el 36,8% de la ayuda bilateral española no está asignada geográficamente, es decir, va destinada a países en desarrollo, pero somos incapaces de saber exactamente dónde.

Dejando de lado la excepcional operación de condonación de deuda a Cuba, los países de renta media fueron en 2016 los principales beneficiarios de la ayuda bruta española, recibiendo más del 80%. Dentro de este grupo, los países de renta media baja (33 países en total) recibieron más de 220 M€ frente a los 162 M€ de los de renta media alta (43 países). En el lado opuesto nos encontramos con los países de Renta Baja (cuatro países: Corea del Norte, Kenia, Tayikistán y Zimbabue) que

apenas recibieron 840.000 € pero que devolvieron más de 3 M€, haciendo que su saldo con la cooperación española fuese negativo. Los países menos adelantados (44 países en total) recibieron el 18,8% de la ayuda bruta española.

Gráfico 9. Distribución de la AOD bruta española en función del nivel de renta de los países receptores, 2016 (en % sobre la AOD bruta asignable geográficamente sin considerar la operación de alivio con Cuba)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Seguimiento AOD 2016 – Volcado del MAEC. Disponible en: <https://infoaod.maec.es/Descargas>

A nivel sectorial, como ya se ha comentado, casi la mitad de la AOD bruta española respondió a operaciones de alivio de deuda. Sin considerar esta partida extraordinaria, del resto, más de la mitad de la ayuda española, no está asignada sectorialmente. En términos de importancia relativa, el principal destino de la ayuda bruta española va a apoyar proyectos que abarcan varios sectores (ayuda multisectorial), a donde va a parar el 21%, y las Infraestructuras Sociales y Servicios (educación y salud) (7%), siendo muy pequeña la inversión en servicios sociales básicos: apenas un 11,6% de la AOD bilateral.

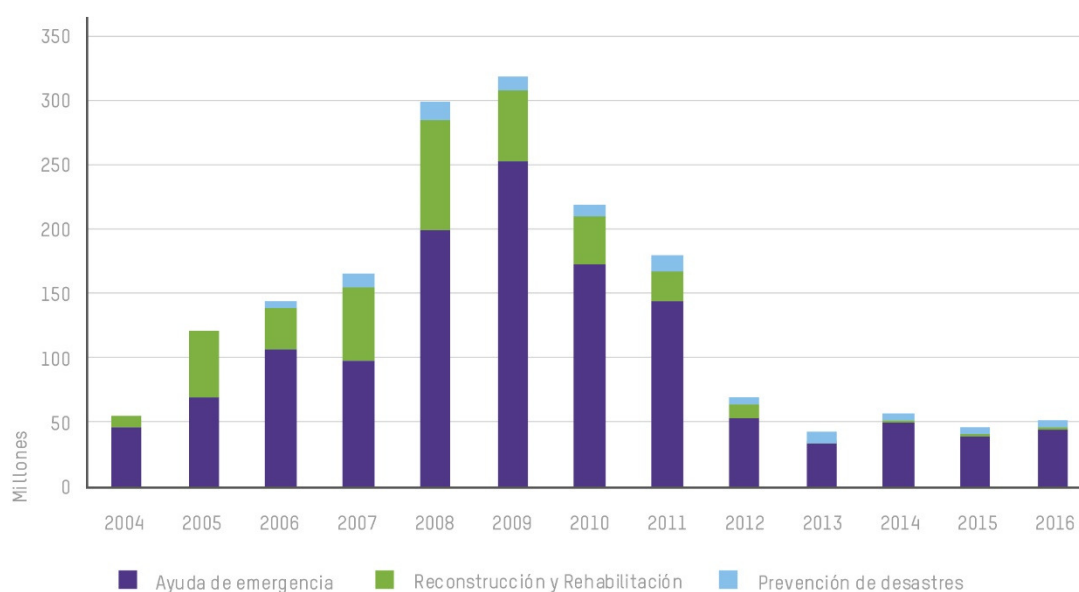
La ayuda humanitaria española en 2016, primera subida desde el suelo

Actualmente, más de 128 millones de personas en todo el mundo dependen de la ayuda humanitaria.³³ Se estima que los conflictos continuarán siendo la principal causa de las necesidades humanitarias, mientras que los desastres naturales no harán más que incrementarlas. En 2016, se valoró en más de 22.000 millones de dólares el coste para cubrir las necesidades de las personas afectadas por las crisis en 40 países. Esta cifra vuelve a alcanzar un record por cuarto año consecutivo, lo que es un reflejo de las incesantes necesidades. Sólo el 52% del llamamiento

internacional fue cubierto en 2016.³⁴ España no estuvo entre los 15 primeros contribuyentes en el ranking mundial.³⁵

En un escenario de recortes presupuestarios, los últimos años han sido especialmente duros para la acción humanitaria española, que sigue siendo la modalidad de ayuda que más ha sufrido la caída de recursos de la cooperación española. Concretamente, acumula una caída del 84% desde 2009, año en el que se alcanzó el máximo. En 2016, sin embargo, se aprecia un pequeño incremento con respecto al año anterior que esperamos que sea el punto de inflexión para iniciar la senda del crecimiento. Entonces, **la ayuda humanitaria ejecutada alcanzó los 51,3 M€, un aumento del 10% con respecto al año anterior**. Esta cifra representa el 1,24% del total de la ayuda bruta y el 2,34% si se compara con la ayuda total sin deuda, muy lejos, por tanto, del 10% deseable.³⁶

Gráfico 10. Evolución de la ayuda humanitaria española por componentes, 2004-2016 (en millones de euros)



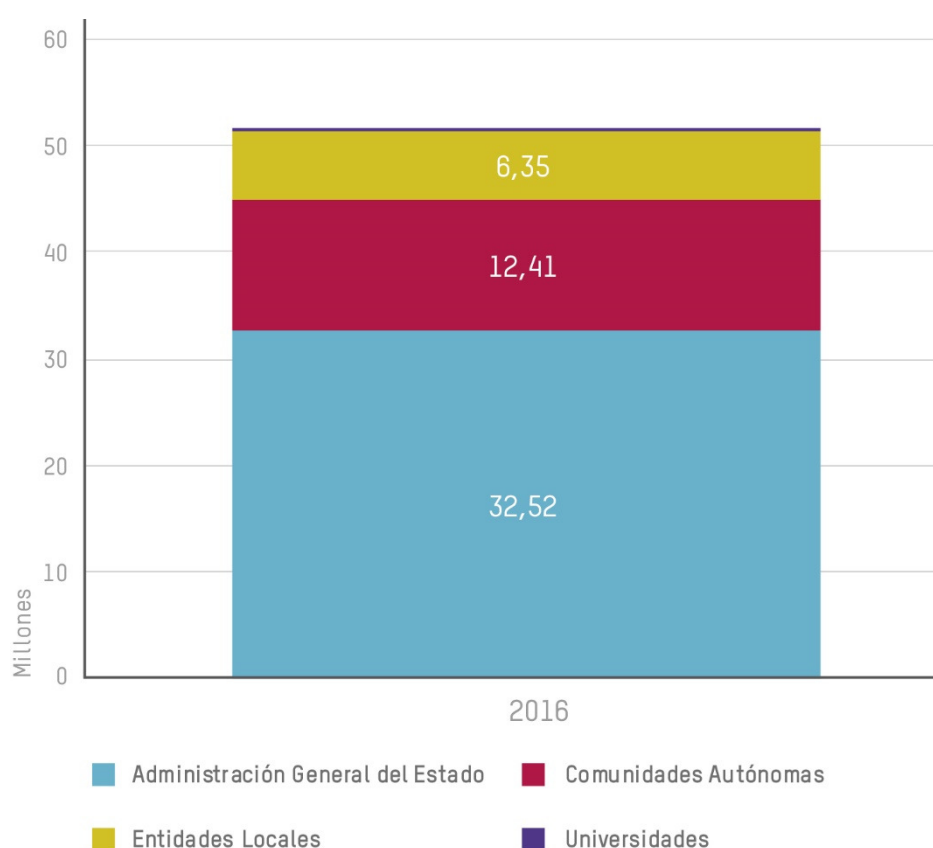
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Seguimiento AOD 2016 – Volcado del MAEC. Disponible en: <https://infoaod.maec.es/Descargas>

Dentro de la Ayuda Humanitaria (AH), la atención prestada a las actividades relacionadas con la reconstrucción y rehabilitación, así como a la prevención de desastres sigue siendo escasa. **La ayuda de emergencia representa el 85% del total**, mientras que la Reducción del Riesgo de Desastres (RRD) no sólo sufre un ligero descenso, sino que representa menos del 10% del cómputo absoluto. Esta tendencia a la baja ha sido continua desde 2008, con alguna excepción en años puntuales. Esto puede venir justificado por la falta de una "cultura de la prevención", que ha hecho que la RRD y la prevención de riesgos, la mitigación o la preparación ante desastres no hayan sido

prioritarias para la cooperación española. Una de las posibles soluciones sería el establecimiento de porcentajes mínimos recomendables de financiación en línea con las iniciativas de otros donantes.

Dentro de los actores financiadores, la Administración General del Estado ha gestionado el grueso de la ayuda humanitaria, concretamente el 63%. Pero destacan también las aportaciones de las Comunidades Autónomas (CCAA), entre las principales Andalucía, País Vasco y Comunidad Valenciana, que en total suponen más del 24%, y siguen manteniendo la senda del crecimiento.

Gráfico 11. La ayuda humanitaria española según actores, 2016 (en millones de euros)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Seguimiento AOD 2016 – Volcado del MAEC. Disponible en: <https://infoaod.maec.es/Descargas>

Por último, en relación a los principales destinos de ayuda humanitaria, **la crisis siria sigue siendo el principal, sumando más del 25% del total de la ayuda humanitaria, hasta alcanzar los 13 M€.** Por debajo, Población Saharaui, Territorio Palestino, Ecuador y Colombia, que juntos suman poco más de 12 M€. Todas estas crisis suman la mitad de los desembolsos para emergencias. Resulta llamativa la escasa atención que han recibido crisis como las de Sudán del Sur o de Yemen con poco más de medio millón de euros, siendo esta última la peor crisis humanitaria del planeta.³⁷

Respuesta al terremoto de Ecuador

Un terremoto de 7,8 grados en la escala de Richter sacudió la región noroeste de Ecuador el sábado 16 de abril de 2016, causando más de 600 muertos y miles de desplazados. La región más afectada sufrió la destrucción del 80% de las casas, el derrumbamiento de infraestructuras y el colapso de los servicios sanitarios. La Oficina Técnica de Cooperación (OTC) de la AECID, que suma casi 30 años de trabajo en el país, puso en marcha todos sus recursos para responder a la crisis causada por el seísmo. Desde el primer momento, el personal de la Oficina se trasladó a la zona afectada para ver los daños y valorar la respuesta. A lo largo de los días, se enviaron sesenta miembros de la Unidad Militar de Emergencias (UME) y un equipo de bomberos y sanitarios de Emergencia y Respuesta Inmediata de la Comunidad de Madrid (ERICAM). Además, se pusieron en marcha dos operativos de envío con más de 20 toneladas de ayuda que incluía material de cobijo, médico, de socorro y de agua y saneamiento. A ello se sumó la activación de dos convenios. En total su respuesta ascendió a más de medio millón de euros.

Oxfam Intermon, junto a otras muchas organizaciones, inició su respuesta a los pocos días. Consiguió llegar a un total de 117.188 personas afectadas proporcionando abastecimiento de agua potable y material de higiene y apoyando también en materia de seguridad alimentaria. Nuestra contribución financiera, que superó el medio millón de euros, con la activación del convenio de emergencias de AECID que aportó 150.000 euros, permitió el apoyo a la población durante los primeros días de la emergencia en la dotación de agua, promoción de la higiene y saneamiento, una de las necesidades de mayor peso en las provincias afectadas por el terremoto. Se coordinó con las diferentes autoridades locales para actuar de inmediato.

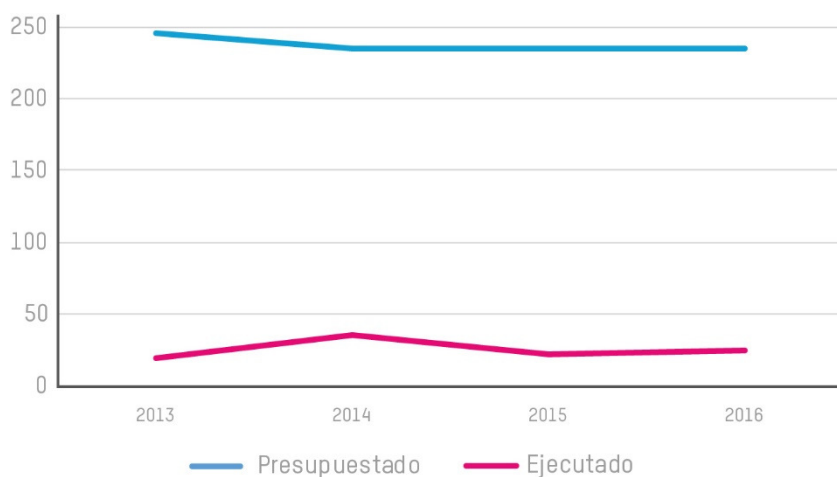
En las semanas posteriores a la catástrofe se trabajó en los barrios afectados por el terremoto rehabilitando y construyendo sistemas de agua e instalando sistemas de potabilización. Además, se realizaron actividades de promoción de higiene para evitar que se propagasen enfermedades relacionadas con el consumo de agua en mal estado.

3 INSTRUMENTOS DE LA COOPERACION ESPAÑOLA CON POTENCIAL

Cooperación reembolsable: la necesidad de un cambio

El Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE) tuvo una dotación presupuestaria de 235 millones de euros en 2016, pero apenas ejecutó un 10% (24,6 millones), lo que supuso un 0,6% del total de la ayuda desembolsada bruta de ese año. Esta subejecución se ha venido repitiendo a lo largo de los últimos años como muestra el gráfico de abajo que pone de manifiesto la diferencia recurrente entre lo presupuestado y lo realmente ejecutado: en 2013 se ejecutó un 8%; en 2014 un 15% y en 2015 un 7%.

Gráfico 12. Presupuesto y ejecución del FONPRODE, 2013-2016 (en millones de euros)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Seguimiento AOD 2016 – Volcado del MAEC (varios años). Disponible en: <https://infoaod.maec.es/Descargas>

El conjunto de la cooperación reembolsable tuvo en 2016 un saldo negativo, es decir, redujo la cantidad final de AOD neta en 248 M€, debido a que los reembolsos superaron con creces a los desembolsos de ese año. Se constata también que, además de lo ejecutado por FONPRODE, se recogen importantes reembolsos de las antiguas operaciones de los créditos FAD (197,58 M€), asumidas por el Fondo de Internacionalización de la Empresa (FIEM), así como desembolsos pendientes de dichas operaciones (9,15 M€). La continuidad de los créditos FAD, ahora FIEM, en la AOD hace que persistan las operaciones con países que no son prioritarios como China, Turquía, Albania o Indonesia. Además, las partidas de FIEM no fueron incluidas en los Presupuestos Generales del Estado (PGE) de 2016 por lo que dificulta su correcto seguimiento.

Tabla 1. Cifras globales de ejecución de la cooperación reembolsable, 2016 (en millones de euros)

	AOD desembolsada	AOD reembolsada	Saldo Neto
FONPRODE	24,68	84,73	60,04
FIEM	9,15	197,58	188,42
Total. coop. Reemb.	33,84	282,32	248,47

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Seguimiento AOD 2016 – Volcado del MAEC. Disponible en: <https://infoaod.maec.es/Descargas>

Si se analiza con detalle lo desembolsado en el ejercicio 2016, se observa que un 80% de los desembolsos de FONPRODE fueron a operaciones de inversión (donde se incluyen créditos a estados e inversión en capital) y un 13% a operaciones de microfinanzas. En esas operaciones de inversión, todo corresponde a compras de acciones y participaciones en fondos de inversión, dirigidos al sector privado, y ningún desembolso todavía a operaciones de créditos estado a estado, aunque ya se ha puesto en marcha esa línea (ver recuadro abajo). El 7% restante corresponde, básicamente, a gastos de gestión. Esta partida incluye principalmente la comisión de gestión de la Compañía Española de Financiación para el Desarrollo (COFIDES, adscrita al Ministerio de Economía y Competitividad) -que asciende a 1,72 M€ -a los que habría que añadir los gastos de gestión financiera del Instituto de Crédito Oficial (ICO)-que en este volcado de 2016 parece que no se incluyen pero que en 2014 y 2015 fueron de alrededor de 1 M€- así como la imputación del personal de la AECID a cargo de este instrumento, lo que llevaría a que la partida de gastos de gestión sobrepasase el 10%.

En cuanto a la asignación por sectores, la búsqueda de retorno en las operaciones reembolsables las orienta hacia sectores económicos, haciendo que ‘Infraestructuras Económicas y Servicios’ además de ‘Sectores Productivos’ supongan el 93% de los desembolsos del año. En estos sectores se encuentra el nicho de FONPRODE, pero en ambos, el papel del estado es muy relevante por lo que, de nuevo, debería reflejarse en el crecimiento de la cartera pública del fondo. Por otro lado, valoramos positivamente que se cumpla con el requisito de FONPRODE de no otorgar financiación reembolsable en servicios sociales básicos de países menos adelantados.

Desde la perspectiva geográfica, es complejo analizar la aplicación por países puesto que un 80% de lo desembolsado va a países no especificados. Esto se puede deber a la inversión en fondos de carácter regional. Aun así, sería bueno

disponer de la información de esos fondos desglosada por país para analizar la complementariedad con el resto de la Cooperación Española. Sin embargo, dado que no se ha publicado todavía el Informe de Gestión de FONPRODE de 2016, el análisis no puede ser tan detallado en este momento.

Créditos estado a estado: la herramienta pública del FONPRODE

FONPRODE ha puesto en marcha recientemente, la línea de cooperación reembolsable con el sector público. El objetivo es el de financiar programas y proyectos de los países socios a través de préstamos concesionales. Esta herramienta permite a la AECID aprovechar su experiencia de trabajo con autoridades públicas y aporta complementariedad al resto de sus actuaciones en dichos países. Además, dado que las iniciativas financiadas se basan en las propias prioridades del país, se garantiza un buen nivel de apropiación y alineamiento de las mismas. Estos créditos, con tipos de interés más bajos que los del mercado, sirven para paliar las dificultades de acceso a financiación de algunos países, siempre que no supongan un problema para la situación de la deuda pública del país receptor.

Aunque en 2016 no hubo desembolsos en esta línea, en este momento ya se han aprobado varias operaciones como las de: (i) Ecuador, para el apoyo al Proyecto de Irrigación Tecnificada para Pequeños y Medianos Productores y Productoras por 20 millones de dólares; (ii) Paraguay, para apoyar el Programa de mejoramiento de caminos vecinales en la región oriental del país con 25 millones de dólares; y recientemente (iii) El Salvador, por 30 millones de dólares, para la mejora de Caminos Rurales a nivel nacional.

Esta herramienta puede encontrar una demanda potencial en países de renta media y en sectores económicos de algunos PMA que no estén altamente endeudados (recordemos que FONPRODE no puede prestar para sectores sociales de estos países) y aquí es donde la cooperación española puede aportar valor añadido a la financiación del desarrollo, pudiendo enfocar los apoyos al cumplimiento de la Agenda 2030.

Además, existe una vía adicional de crecimiento si se opta por permitir también que el FONPRODE apoye la financiación de políticas públicas, y no sólo programas y proyectos, donde existen déficits de financiación en muchos países. Estas operaciones de apoyo a políticas se podrían enmarcar, allá donde existan y sean funcionales, en los esquemas de coordinación existentes para el apoyo presupuestario con el fin de reforzar la eficacia de las mismas.

Con la experiencia adquirida en estas operaciones, la AECID podrá ir puliendo los mecanismos de gestión para reducir los plazos hasta la puesta marcha de cada operación. Asimismo, se debería explorar el papel positivo que podría jugar la sociedad civil a lo largo de todo el ciclo de este tipo de operaciones.

¿De dónde venimos?

El FONPRODE entró en vigor en 2011, como consecuencia de la reforma del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) y la absorción del Fondo para la Concesión de Microcréditos. Está gestionado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación a través de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica y el Caribe (SECIPIC) y de la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID). En este momento, cuenta con el apoyo técnico de la Compañía Española de Financiación del Desarrollo (COFIDES) y del Instituto de Crédito Oficial (ICO) como agente financiero. La dirección estratégica del Fondo pasa por un amplio Comité Ejecutivo de 20 representantes de la Administración General del Estado. El Fondo recibe una dotación presupuestaria anual a cargo de los PGE, dependiendo de la Secretaría de Estado de Cooperación (actual SECIPIC), como capítulo 8 de Activos Financieros, bajo el Concepto 874.

En el contexto de reducción del gasto público de los últimos años, la cooperación reembolsable se ha visto como una tabla de salvación que ha permitido presentar unos PGE con menores disminuciones de fondos de AOD debido a las aportaciones presupuestarias de las que se dotaba a FONPRODE cada año. Esto se ha debido a que la cooperación reembolsable permite dedicar recursos a la ayuda al desarrollo que, si cumplen con los requisitos de la OCDE y los internos del Ministerio de Hacienda, no generan déficit público por el hecho de que esa inversión se asocia a unos retornos esperados. Sin embargo, esta medida no ha sido más que una ilusión financiera por dos razones: una porque la ejecución presupuestaria ha sido sistemáticamente muy baja respecto a la dotación anual; y dos porque, si se han analizado los riesgos correctamente, la cooperación financiera exitosa tiene un saldo a medio plazo nulo o negativo respecto de la AOD. Es decir, cuando se producen los repagos de las operaciones reembolsables se resta AOD del año en que se reciben. Por ello, lo que se gana al principio como incremento de la AOD, se pierde al final. O, dicho de otro modo, pan para hoy y hambre para mañana. Por tanto, no se debería confiar en la cooperación reembolsable por el mero hecho cuantitativo de los fondos sino por lo que pueda aportar en cuanto a su impacto en desarrollo.

Todo esto se produce en un entorno de cambio de la medición de la AOD y del desafío de cumplimiento de la Agenda 2030 que va a requerir de una elevada financiación y la cooperación reembolsable bien podría enfocarse a este fin, más allá de lo que se contabilice estrictamente como AOD. Para ello, la OCDE está trabajando en la definición de una nueva métrica para aproximar la financiación al desarrollo más allá de la AOD: el apoyo oficial total para el desarrollo sostenible (AOTDS o TOSSD por sus siglas en inglés).³⁸ Las organizaciones de la sociedad civil involucradas en el proceso de generación de este nuevo indicador han puesto de manifiesto su preocupación ante la posibilidad de que el AOTDS genere incentivos perjudiciales si en el mismo se consideran flujos que no tienen un objetivo o un impacto directo en el desarrollo y socavan la urgencia de cumplir con los compromisos que sobre AOD hicieron hace ya tiempo los países miembros de DAC al ofrecer alternativas más fáciles para financiar el desarrollo.

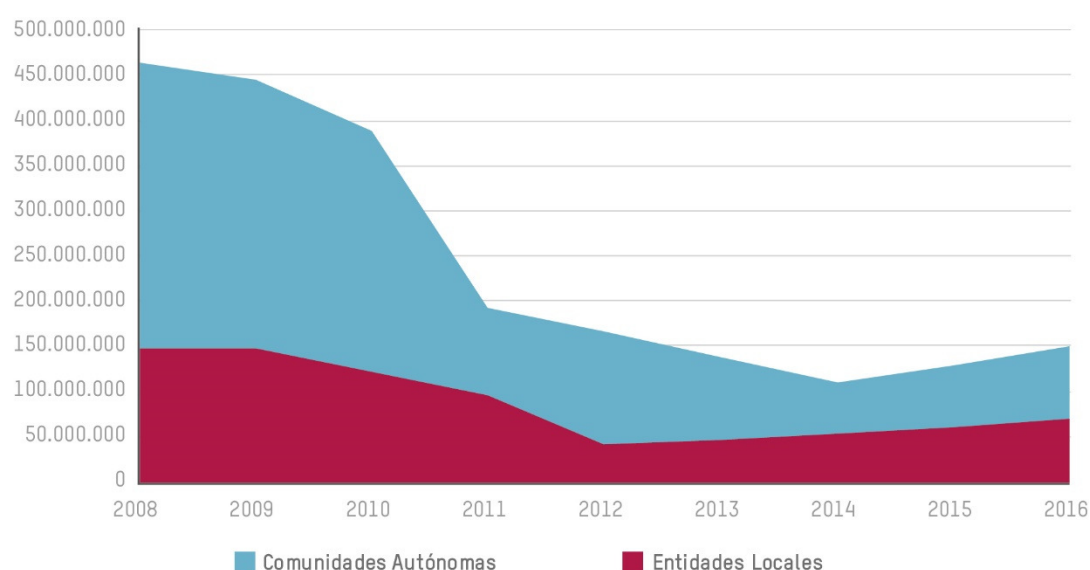
¿Adónde vamos? Una nueva ruta para el FONPRODE

En este punto, la cooperación reembolsable española debe entrar en un proceso de reflexión para delimitar su papel. O bien se podría optar por reforzar el instrumento para cumplir con los ambiciosos objetivos de desembolso que los presupuestos parecen mostrar año tras año; o bien continuar con el papel menor que muestran reiteradamente los datos de ejecución. En el primer caso, será necesario un cambio profundo en el marco institucional; en el segundo, una especialización más concreta en algún instrumento reembolsable o bien su desaparición y la reconducción de los fondos a otras partidas donde la Cooperación Española tenga mayor valor añadido y potencial de impacto.

La cooperación descentralizada continúa en la senda de recuperación

En 2016, la cooperación descentralizada española continuó aumentando por segundo año consecutivo y creció en un 15,8% en relación al año anterior. Tanto las comunidades autónomas (CCAA) como los entes locales (EELL) incrementaron sus presupuestos para cooperación.

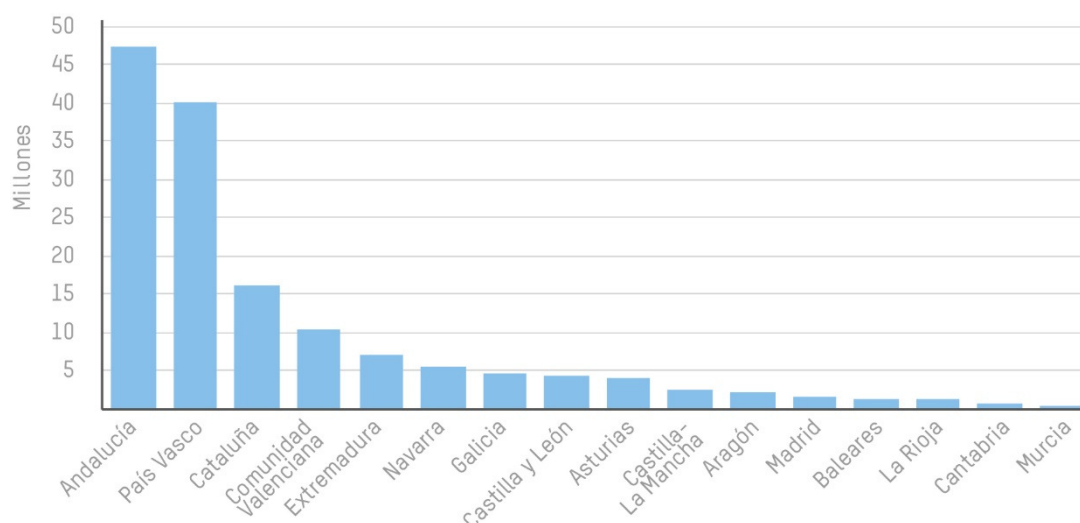
Gráfico 13. Evolución de la cooperación descentralizada, 2008-2016 (en euros de AOD neta)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Seguimiento AOD 2016 – Volcado del MAEC. Disponible en: <https://infoaod.maec.es/Descargas>

Las CCAA en su conjunto incrementaron su AOD neta en casi 20 M€. Su papel en la financiación de áreas como la ayuda humanitaria o la educación al desarrollo y el fortalecimiento a la sociedad civil donde se reduce el espacio democrático resultan claves. De acuerdo con los datos del MAEC, todas las CCAA aumentaron sus presupuestos a excepción de Baleares (disminución de un 62,7%), Cataluña (-7,9%), Extremadura (-2,5%) y Galicia (-0,1%).³⁹ Entre las CCAA que más aumentaron su AOD neta destacan Madrid (que en 2015 presentó reembolsos superiores a los desembolsos, es decir, recibió dinero de los países receptores de ayuda), la Comunidad Valenciana (que pasó de 2 M€ a 10 M€ en 2016), Castilla La Mancha (pasando de 785.000 euros a 2,5 M€) y Cantabria (que multiplicó por tres su ayuda neta).

Gráfico 14. La cooperación descentralizada, 2016 (en millones de euros)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Seguimiento AOD 2016 – Volcado del MAEC. Disponible en: <https://infoaod.maec.es/Descargas>

Andalucía y Euskadi (47,3 y 40 M€, respectivamente) son las CCAA que encabezan, y de manera destacada, el ranquin autonómico. De manera conjunta suponen casi el 60% de toda la cooperación autonómica y durante 2016 experimentaron importantes incrementos (13% y 14%, respectivamente).

Los ayuntamientos y diputaciones de España aportaron cerca 69,3 M€ para la cooperación, aumentando en un 16,7% en relación a 2015. Entre los EELL que más aportaron destacan los de Euskadi y Madrid, siendo el Ayuntamiento de Madrid, con más de 7,8 M€ de AOD neta el ayuntamiento que más aportó.

Este incremento presupuestario de la cooperación descentralizada debe utilizarse como una oportunidad para revisar los objetivos, la visión estratégica y el valor añadido de estas entidades en el desarrollo. En un contexto internacional crecientemente complejo e interdependiente y marcado por los objetivos establecidos por la Agenda de Desarrollo Sostenible para 2030, es especialmente relevante reflexionar sobre el rol de los actores implicados en la cooperación descentralizada en cuanto a sus retos y oportunidades presentes y futuras. Esta Agenda 2030 implica un verdadero y sólido compromiso con el desarrollo que debe trascender la política de cooperación y obliga a ir integrando simultáneamente la visión y la lógica de desarrollo en el conjunto de la acción pública, tal y como defiende la Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD). Pero esta Agenda refuerza aún más el valor añadido de la política de cooperación y es también una oportunidad para ponerla en el centro de la acción pública por parte de las administraciones descentralizadas.

La gestión del territorio a nivel local y el proceso de urbanización acelerada en todo el mundo conllevan importantes retos que son compartidos por las autoridades de las áreas metropolitanas y otras formas de gobiernos territoriales. Igualmente, su papel es cada vez más relevante en la lucha contra la pobreza y las desigualdades. En este contexto retador y complejo, parece imprescindible la construcción colectiva de soluciones y propuestas alternativas de manera participativa con diferentes agentes de la sociedad civil, la comunidad académica y otros actores de diferentes sectores. Gracias también a la cercanía de las instituciones descentralizadas a la ciudadanía y colectivos diversos, éstas pueden jugar un papel fundamental en el fortalecimiento de la sociedad civil organizada y el empoderamiento de las personas para ejercer sus derechos.

Basada en una lógica de horizontalidad en la relación, la cooperación descentralizada debería centrarse en el intercambio de experiencias y aprendizajes,

así como la colaboración técnica y política tanto de manera directa entre instituciones del territorio con terceros países como conectando organizaciones de la sociedad civil y movimientos ciudadanos de diferentes lugares facilitando el fortalecimiento mutuo. Seguir avanzando en esta línea ofrece múltiples oportunidades.

Igualmente por una cuestión de escala, cercanía y conexión de las personas con el territorio en el que viven, otro pilar básico de la cooperación descentralizada a reforzar ha de ser una educación para el desarrollo y por la transformación social que promueva una ciudadanía crítica, participativa, solidaria y a favor de los derechos humanos y la paz, asegurando mayor y mejor conexión de la ciudadanía aquí con la que participa de iniciativas de cooperación en el Sur global y con una perspectiva de medio-largo plazo (incorporando instrumentos de financiación plurianual).

Para que estas potencialidades aporten sus frutos, creemos que debemos trabajar para la creación de instrumentos (y/o generalización de algunos como los acuerdos marco y modalidades plurianuales de financiación) y modalidades de trabajo más estratégicas, abiertas y flexibles como la cooperación directa con participación social y ciudadana de manera horizontal que permita aprovechar simultáneamente las potencialidades y capacidades acumuladas tanto por las administraciones públicas como por las ONGD españolas, o, instrumentos con un enfoque estratégico y a medio/largo plazo, adaptados a la lógica más compleja y menos lineal que caracterizan a los procesos de desarrollo.

La materialización de esta visión, además de cambios importantes a nivel político y normativo, implica también un reto para los principales actores -hasta la fecha- de la cooperación descentralizada, las ONGDs, que pueden y deben fortalecer su capacidad de influencia e impulsar una ciudadanía activa, que garantice sostenibilidad, transparencia e inclusión de los procesos de desarrollo.

4 LA AYUDA ESPAÑOLA EN ÁFRICA Y EN PAÍSES DE RENTA MEDIA

4.1 Una década de cooperación española en África: Lecciones para el futuro⁴⁰

La caída de la cooperación española es especialmente importante en el caso de la AOD dirigida al continente africano, que apenas comenzaba a situarse en la agenda de la cooperación española cuando se hundió la financiación.

La cooperación española en África en la década 2007-2016: un crecimiento exponencial de la AOD concentrado en pocos años, disperso geográficamente y con destacado peso bilateral

El II Plan Director (2005-2008) y el I Plan África (2006-2008) marcan un cambio de tendencia en la prioridad que la cooperación española otorga al continente africano. En el marco de una clara voluntad política por posicionar a España como un actor de cooperación relevante en la escena internacional, entre los años 2005 y 2010, se produce el mayor incremento en la AOD destinada a África. En 2009, África Subsahariana pasa a ser la principal área geográfica receptora de ayuda, concentrando un 31,2% de la AOD total bruta especificada geográficamente, superando a América Latina. Se refuerza la presencia oficial en el continente con un despliegue de nuevas embajadas y Oficina Técnicas de Cooperación (OTC) sin precedentes. Se realiza una intensa labor diplomática y de cooperación con los principales organismos regionales: la Unión Africana (UA), la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO/ECOWAS, por sus siglas en francés e inglés) y la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD).

Durante el periodo comprendido entre 2007 y 2016, España desembolsó algo más de 5.800 M€ de AOD bruta para todo África. Sin embargo, el grueso de esta inversión se concentró entre los años 2007 y 2011, mientras que desde el año 2012 la ayuda española cae a niveles escandalosos en el continente que alberga los mayores índices de pobreza del mundo. Si en 2009 y 2010 la AOD bruta a África superaba los 1.000 M€ anuales, a partir de 2012 se redujo a poco más de 250 M€, llegando en 2015 a un mínimo de 134 M€ (de los que casi 100 M€ corresponden a operaciones de deuda).

En cuanto a la distribución geográfica durante el periodo analizado, se observa una gran dispersión con presencia en todas las subregiones del continente y en más de 20 países. En cuanto a las prioridades subregionales, nos encontramos con dos contextos diferenciados: entre los años 2007 y 2011, la región que recibió más fondos de la AOD española fue el Norte de África, mientras que, a partir del año 2012, coincidiendo con

el recorte de la AOD total al continente, África Occidental pasa a ser la subregión que recibía la mayor parte de la muy reducida AOD española.

El número de países priorizados por la cooperación española en África Subsahariana aumentó a doce en el II PD para verse reducidos a nueve y seis en los dos siguientes planes, respectivamente. Sin embargo, el número de países priorizados en los dos Planes África aumentan significativamente hasta más de 25. Estas incoherencias en la cantidad de países seleccionados entre los planes directores y los planes África, se plasman en la asignación de importantes sumas de ayuda a países no priorizados en los Planes Directores.

Más de la mitad de la AOD bruta española a África es ayuda bilateral. Aunque el peso relativo de la ayuda bilateral ha variado mucho durante el periodo estudiado, es siempre superior al 50%, llegando incluso a representar un 80% en 2010, 2012 y 2015.

Respecto a las entidades canalizadoras de esta ayuda bilateral, la mayor parte han sido ONGD españolas seguidas de organizaciones del sector público de los países socios, dejando escaso protagonismo a otros actores como universidades, *think tanks*, y organismos multilaterales.

Poniendo el foco en el análisis sectorial en el Sahel, las prioridades de la cooperación española han sido, en orden decreciente, la salud (incluida la salud reproductiva, el acceso al agua y al saneamiento), la agricultura, el sector “gobierno y sociedad civil”, la ayuda humanitaria y la educación. De los casi 125 M€ invertidos en el sector “gobierno y sociedad civil”, tan solo 18 M€ se han destinado a organizaciones e instituciones que trabajan por la igualdad de las mujeres y apenas 6 M€ a programas de derechos humanos.

El uso de la AOD para el control de la migración

Coincidiendo con el inicio de la llamada “crisis de los cayucos” en 2006, las migraciones pasaron a jugar un papel central en los dos Planes África. La temática se integra, además, en los Planes Directores, poniendo énfasis en el binomio “migración y desarrollo”. Sobre el papel, la cooperación en este ámbito se articula en tres pilares: el control de los flujos migratorios, la promoción de la migración legal y el interés por maximizar los beneficios de la migración en el desarrollo.

En la práctica, se fue generando lo que se denomina “el modelo español” de cooperación migratoria. Este modelo, que es presentado como exitoso en relación al freno de las llegadas de inmigrantes a las costas canarias, se basa en la externalización

del control de fronteras a terceros países y en la instrumentalización de la AOD, que parecería fue usada más como un incentivo para conseguir la colaboración de países como Senegal en el control de los flujos migratorios que para optimizar el nexo migración-desarrollo. Por otra parte, este modelo ha contribuido al surgimiento de nuevas rutas migratorias en el continente que llevan aparejadas mayores riesgos de vulneración de derechos humanos de las personas que se desplazan.

Los fondos de AOD que financian el control de la migración, denominados oficialmente como “cooperación policial”, han sido gestionados por el Ministerio del Interior. Entre 2007 y 2015, este Ministerio destinó más de 60 M€ a los países del Sahel. En 2015, mientras el conjunto de fondos de la AOD española había caído en picado, el Ministerio del Interior gestionaba casi una tercera parte de toda la AOD española desembolsada en los países del Sahel- en Senegal, el país paradigmático del modelo español llegó a desembolsar un 26% ese año. Esto corrobora la hipótesis de que el alto interés de la cooperación española en la región del Sahel está motivada por objetivos de “seguridad” y control migratorio.

Resulta además cuestionable que la cooperación española compute como AOD esta partida que no tiene un objetivo de lucha contra la pobreza fuera de nuestras fronteras. En esta línea, conviene asimismo señalar la tendencia creciente de la cooperación española de computar como AOD asignada a África los fondos destinados a ayuda a refugiados en España (alcanzando en 2016 los 9,2 M€).

La cooperación española con las estructuras regionales africanas y el apoyo a procesos de integración regional⁴¹

A partir de 2005, la cooperación española mostró un interés creciente en apoyar y colaborar con algunas de las principales organizaciones regionales del continente. La colaboración más intensa fue con la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO), focalizando su apoyo en los sectores de la agricultura y la seguridad alimentaria, seguido de las energías renovables e infraestructuras, las migraciones y en materia de paz y seguridad. La colaboración con la CEDEAO se materializó en desembolso de AOD superior a los 200 M€ a través de distintos instrumentos como la creación de Fondos propios o la aportación a fondos comunes con otros donantes.

La cooperación española apoyó también la agenda de la Nueva Iniciativa para el Desarrollo de África (NEPAD) orientada a la promoción del papel de la mujer en el desarrollo social y económico, y su participación en los procesos políticos y económicos del continente con la creación de un Fondo por valor de 20 M€. Finalmente, España se comprometió en 2009 a apoyar a la Unión Africana en su Agenda para la Paz y Seguridad con 30 M€.

Cabe asimismo mencionar en este apartado los programas de carácter regional de la AECID: APIA para África Subsahariana, y MASAR que incluía el Norte de África, que fueron puestos en marcha en 2015 y 2011, respectivamente. Sobre el papel, los objetivos de dichos programas eran pertinentes y en el caso del APIA podía complementar a través del apoyo a políticas nacionales la cooperación con la CEDEAO. Sin embargo, no hay información publicada sobre los logros y aprendizajes de los mismos.

Buenas prácticas de la cooperación española en África: la cooperación con la CEDEAO, aprendizajes y recomendaciones

La concentración de la cooperación española en sectores que son primordiales para la región y el énfasis en el fortalecimiento de capacidades institucionales le ha permitido contribuir de manera relevante a procesos de integración en ámbitos clave y posicionarse como un socio bien valorado por la CEDEAO y otros donantes.

España se convirtió entre 2009 y 2011 en el primer financiador del sector agrícola en la CEDEAO (compromiso de contribución de 240 M€) y en 2009 fue designado país líder de los socios técnicos y financieros de la política agraria regional, rol que jugó hasta 2015. Esta última experiencia de España es considerada como una buena práctica “en la generación de un espacio de conocimiento mutuo, intercambio y coordinación, que ha permitido además crear sinergias y evitar duplicidades”.⁴²

La cooperación española contribuyó con 7 M€ a la creación del Centro Regional de Energías Renovables y Eficiencia Energética (ECREE) que está teniendo un buen desempeño generando conciencia y sinergias en materia de energías renovables. En el ámbito de las migraciones, España creó en 2008 el Fondo España-CEDEAO de Migraciones y Desarrollo, dotado con 10 M€ con el fin de apoyar a este organismo regional en materia de política común de migraciones y el impulso de iniciativas de migración-desarrollo.

Existen algunos aprendizajes y recomendaciones⁴³ sobre la cooperación con la CEDEAO que son de utilidad para las decisiones a tomar por España en los próximos años. Entre ellos, destacamos la recomendación de mantener un apoyo focalizado y sostenible de la cooperación española en las apuestas estratégicas realizadas en la pasada década, en especial en materia de políticas agrícolas y de energías renovables, para permitir una consolidación de las mismas. Además, se reconoce la necesidad de generar adecuadas sinergias con la cooperación bilateral desplegada en países de la CEDEAO maximizando la eficacia de la AOD invertida.

A modo de conclusión, se puede señalar que el conjunto de prioridades y objetivos de la cooperación española sobre el papel era robusto y, en ciertos puntos, coherente con las prioridades africanas. Pero este alineamiento inicial, choca por un lado, con la relevancia otorgada a los intereses españoles en algunas de las actuaciones de cooperación (sobre todo en materia de control migratorio en la región del Sahel), y por otro, con la dispersión geográfica, con la falta de recursos en algunos de los ámbitos señalados como prioritarios (apoyo a organizaciones e instituciones que trabajan por la igualdad de las mujeres, en programas de derechos humanos y en ayuda humanitaria en una de las regiones con mayor crisis humanitarias del mundo) y con la prácticamente total ausencia de fondos en el IV Plan Director.

La ayuda programática en la cooperación española en África: una experiencia valiosa para la apuesta del VPD en países PMA

A partir de 2005, coincidiendo con una clara alineación de la cooperación española con la Agenda de Eficacia de la Ayuda, señalada por el II y III Plan Director, la AECID, al igual que otras agencias de desarrollo, empieza a implementar la modalidad de “ayuda programática” en todas las regiones en las que tenía presencia.⁴⁴

Entre 2005 y 2010, la inversión en esta modalidad de ayuda creció rápidamente y alcanzó los 400 M€, de los que casi 145 M€ (36%) fueron destinados a nueve países del continente africano. De un total de 31 operaciones, 17 fueron llevadas a cabo en África, en los sectores priorizados de educación y salud. Destaca la inversión de la cooperación española realizada en países como Mozambique y Etiopía (alcanzando los 86,8 M€ entre 2007 y 2011).

El uso de esta modalidad tenía como objetivos facilitar la coordinación de donantes, el diálogo de políticas y la gestión orientada a resultados, aunque también hubo desafíos importantes en la implementación de las políticas que pudieron limitar los resultados esperados.

Desde el punto de vista de capacidades, en la AECID se creó la Unidad de Ayuda Programática con el fin de dar orientaciones acerca de esta nueva modalidad, asesorar a las OTC en su aplicación, impulsar ejercicios de aprendizaje y apoyar el fortalecimiento de las capacidades no sólo en la sede, sino también en las OTC (mediante formaciones y la elaboración de una Guía para la puesta en marcha de “nuevos instrumentos”, por ejemplo).

Según la evaluación de la ayuda programática de la cooperación española, aunque se identifican áreas de mejora en cuanto a capacidades instaladas, transparencia y rendición de cuentas ante la sociedad civil y el Parlamento, “las operaciones de ayuda programática han contribuido positivamente a la promoción del liderazgo de los países socios, a la focalización en base a un diálogo de políticas sectoriales, y a la disminución de los costes de transacción para los países socios”.⁴⁵

Esta valiosa experiencia de la cooperación española y sus aprendizajes tendrían que tomarse en cuenta a la hora de concretar la apuesta expresada en el V PD de impulsar este instrumento en países PMA. Un aspecto a mejorar, en línea con lo que la propia Comisión Europea ya está también proponiendo, es una mayor participación de la sociedad civil en la ejecución y seguimiento de los programas públicos apoyados por dicha modalidad de ayuda. Además, la cooperación española podría explorar el uso del FONPRODE —siempre y cuando no se destine a la financiación de servicios sociales básicos y que no genere problemas de deuda- para esta modalidad.

4.2 La cooperación española en países de renta media, el laboratorio para innovar la Agenda ODS

La cooperación con los Países de Renta Media (PRM) es uno de los temas que despierta más interés en los actuales debates sobre cooperación al desarrollo y supone uno de los ejes centrales de la reflexión sobre la eficacia de la ayuda dada la nueva geografía global de la pobreza. Además, los PRM son uno de los principales laboratorios para la innovación en los modelos de cooperación entre países que avanzan en una senda de convergencia económica global bajo el paraguas de una Agenda 2030 que compromete a todos los países, sin distinguir entre Norte y Sur y que se ha comprometido con “no dejar a nadie atrás”.

En la práctica, el nivel de renta per cápita continúa siendo el principal criterio de elegibilidad para ser considerado país receptor de AOD. Basado en un cálculo del Banco Mundial (BM), el CAD de la OCDE utiliza este criterio para actualizar la lista de países susceptibles de recibir ayuda —los correspondientes a las rentas bajas y medias según el BM. A partir del umbral de 12.236 dólares per cápita (según cálculos del 2017), se inicia lo que se denomina un proceso de graduación por el que los países ascienden de las categorías de renta media hacia las de renta alta y pasan a considerarse países desarrollados que dejan de ser receptores de AOD.

Como resultado de los procesos de graduación, de la implementación de la agenda de la eficacia de la ayuda y de los recortes en los presupuestos de cooperación que resultan de la crisis de 2008, la AOD de los países donantes de la OCDE hacia los PRM ha descendido en la última década en casi un 13% en promedio, en un tercio el procedente de los Países Bajos y Canadá, y un cuarto el del Reino Unido, Noruega y Estados Unidos.⁴⁶

La contribución española hacia los PRM, en cambio, sigue una tendencia diferente, hasta incrementarse en más de 10 puntos porcentuales entre 2005 y 2016, lo que la sitúa como una de las pocas cooperaciones bilaterales con presencia y capacidad de impulsar una agenda innovadora de cooperación en estos países.

Trampas de desarrollo y brechas estructurales en los PRM: de la graduación a la gradación.

En el proceso de graduación arbitrado por el CAD de la OCDE, los PRM -que se mueven entre los 1.006 y los 12.235 dólares de renta per cápita- constituyen un grupo cada vez más nutrido y heterogéneo de más de 100 países con realidades muy diversas. Ello requiere de un análisis más sofisticado que el del nivel de renta que logre entender las necesidades y las capacidades concretas para enfrentar el desafío de la reducción de la pobreza y el combate a las causas estructurales que la subyacen. Más aún, si se considera que los PRM concentran la mayor proporción de población pobre mundial, aproximadamente, dos terceras partes.⁴⁷ Lo que ha producido una transformación radical en la geografía de la pobreza y, a la vez, ha desmontado uno de los principales axiomas de la cooperación al desarrollo, según el cual la población pobre vive en países pobres. A diferencia de lo que ocurría a inicios de los noventa, una gran proporción de población pobre hoy vive en países que crecen a buen ritmo y que disponen de más recursos, aunque constatamos que éstos están mal distribuidos.

Según la teoría de las trampas de la renta media, esa paradoja se da como consecuencia de la naturaleza disruptiva y poco sostenida de los ciclos de crecimiento que experimentan estos países, que no les permite afianzar sendas de desarrollo que sincronicen los ritmos del crecimiento con los del bienestar. Son varias las trampas que bloquean los procesos de desarrollo: la incapacidad para modificar y diversificar sus estructuras productivas y superar la maldición de los recursos naturales; la fuerte vulnerabilidad frente a los shocks externos en economías abiertas y expuestas a la dinámicas globales; o la debilidad de los estados y las instituciones para generar cohesión social y democracias de

ciudadanos, que logren profundizar en las instaladas democracias electorales resultantes de la tercera ola de democratización.⁴⁸ Esta brecha institucional, además, tiene en demasiadas ocasiones un correlato en el cierre de espacios de la sociedad civil y la vulneración del ejercicio de libertades civiles y derechos políticos fundamentales. Según el último informe de CIVICUS, alrededor del 35% de la aprobación o reforma de leyes restrictivas durante el pasado 2017 se dio en las Américas, y un 27% en Asia (regiones mayoritariamente de renta media). De manera más detallada, esta organización detalla la aprobación de regulaciones restrictivas para el ejercicio de las ONG y su financiación en Colombia; para regular el ejercicio de la protesta en Argentina, Brasil, Chile y Paraguay; en relación al uso de internet en Guatemala, Honduras, Bolivia y México; o para regular la libertad de expresión en Uruguay y Venezuela. Según este mismo reporte, este nuevo escenario se ha traducido en 252 detenciones de activistas, 169 ataques a periodistas, o 131 casos registrados de uso abusivo de la fuerza en 2017.⁴⁹

En términos parecidos, organismos como la CEPAL advierten de la necesidad de atender a las brechas estructurales que afectan a los PRM y limitan sus oportunidades de progreso.⁵⁰ Entre las principales brechas se consideran: la desigualdad y la pobreza; la inversión y el ahorro; la productividad y la innovación; las infraestructuras; el capital humano; la fiscalidad; el género; y la dimensión medioambiental. La lógica binaria del dentro-fuera del proceso de graduación, basado en los umbrales de renta per cápita, presupone que la ayuda es un mecanismo focalizado en la lucha contra la pobreza a nivel agregado, en lugar de concebirla como un sistema integral de apoyo a los esfuerzos de desarrollo de los países. Como alternativa a este paradigma dual, el enfoque de la “gradación” entiende el desarrollo como un proceso gradual e ininterrumpido que no termina cuando los países alcanzan un determinado nivel de crecimiento, sino que continúa hasta que los logros son sostenibles y no excluyen determinadas regiones o grupos de población. La cooperación, desde esta perspectiva, debería centrarse en crear los incentivos para promover los cambios y los procesos de transformación que contribuyan a superar los bloqueadores del desarrollo subyacentes a las trampas de los países de renta media. Bajo este enfoque, la ayuda debería entenderse como un mecanismo que modula sus apoyos, eligiendo los instrumentos y herramientas más adecuados para acompañar al país a través de su senda de desarrollo.

Novedades en la agenda y los instrumentos para cooperar con PRM: la Agenda 2030 y el AOTDS/TOSSD

La Agenda 2030 representa una oportunidad para la cooperación con los PRM, como mínimo, en dos sentidos. En primer lugar, porque el abordaje sistémico de la Agenda presenta equivalencias con muchas de las brechas estructurales que se identifican como bloqueadores en los PRM y permite un buen alineamiento con los objetivos, metas e indicadores de los ODS. En segundo lugar, porque el enfoque universal subraya la importancia de la agenda supranacional y anima a dirigir más esfuerzos hacia la provisión de bienes públicos globales –como la seguridad internacional, la lucha contra el cambio climático, o la garantía de los derechos humanos- dónde los PRM están llamados a jugar un papel cada vez más relevante, no sólo porque muchas poblaciones de esos países enfrentan situaciones críticas de vulnerabilidad, sino porque muchas de las soluciones a los problemas están allí mismo (ver figura 1).

La cooperación así entendida amplía su perímetro tanto en lo referido a los ámbitos de intervención, como en relación a los instrumentos. Con la revisión del concepto de AOD y la propuesta del Apoyo Total Oficial para el Desarrollo Sostenible (AOTDS o TOSSD, en sus siglas en inglés) el CAD de la OCDE plantea una nueva medida de financiación internacional. El nuevo cómputo amplía la gama de instrumentos que pueden ser considerados como “apoyo oficial al desarrollo” e incluye aquellos con potencial de impactar sobre el desarrollo, aunque su objetivo primordial no sea perseguirlo. A diferencia del concepto de AOD, el AOTDS considera otros como las donaciones y los créditos concesionales; los instrumentos de apoyo al sector privado; las asociaciones público-privadas; y el conjunto de recursos públicos que pretenden afrontar los problemas sistémicos relacionados con la idea de Bienes Públicos Globales de los ODS (bajo el concepto de habilitadores de desarrollo). Parecería que este proceso constituye una oportunidad para los PRM siempre y cuando: i) no signifique una disminución y sustitución de los flujos de AOD para estos países; y ii) el uso de los nuevos instrumentos se oriente a la reducción de las brechas estructurales o al apoyo de los habilitadores de desarrollo y la provisión de los bienes públicos globales.⁵¹

Figura 1. Agenda 2030 y cooperación con PRM



Fuente: Elaboración propia

El V Plan Director como una oportunidad

El recién aprobado V Plan Director (VPD) de la Cooperación Española (CE) es una ventana de oportunidad para afianzar la cooperación estratégica con los PRM, pues la reconoce como una seña de identidad de la CE. Este punto de partida se acompaña, además, de la voluntad de definir estrategias diferenciadas según grupos de países que permitan adaptar mejor la oferta de la CE al marco de necesidades y capacidades de cada uno de los PRM.

En lo concreto, el VPD emplaza a enfocar la estrategia de cooperación con los PRM hacia una de las brechas estructurales más dañinas en la lucha contra la pobreza, el combate a las desigualdades, y anima a hacerlo a partir del fortalecimiento de los instrumentos de protección social de los países y el apoyo a políticas fiscales más progresivas y patrones de gasto más distributivos. Será particularmente importante hacer énfasis en la dimensión político-institucional de esta agenda de combate a las desigualdades; una agenda que se relaciona con la falta de voz política de los sectores más vulnerables, con el preocupante cierre de espacios para el ejercicio de las libertades civiles y los derechos políticos y con las distorsiones que provoca la captura por parte de intereses particulares de la institucionalidad de los estados, haciéndoles más débiles y menos eficaces en la lucha contra las desigualdades.

En cuanto a los mecanismos e instrumentos, el VPD considera la AOD para los PRM cómo una fuente de apalancamiento de recursos, como un mecanismo de generación de incentivos para el cambio, de promoción de la cooperación Sur-Sur y de impulso a la movilización de recursos domésticos en lugar de seguir considerándola una vía para financiar directamente la provisión de servicios y la garantía de derechos. Cabe el riesgo, no obstante, de que esa interpretación lleve a pensar la cooperación con los PRM únicamente desde la cooperación financiera y la inversión, bajo una lógica dónde el principio de reciprocidad se impone y donde la parte reembolsable va ganando terreno a la concesional. Otro riesgo importante sería infravalorar el prominente rol de la sociedad civil en la generación de este marco de incentivos para los cambios. Cabe recordar su papel fundamental en diversos sentidos.

En primer lugar, porque contribuye a procesos de empoderamiento ciudadano, a dar voz a los sectores más alejados de la toma de decisiones políticas y hace más inclusivo el proceso político y las agendas políticas, haciéndolas más plurales y representativas (ver ejemplo más abajo). En segundo lugar, porque fortalece la cultura política de la vigilancia pública, de la fiscalización ciudadana, de la transparencia y de la rendición de cuentas social. En tercer lugar, porque ayuda a conectar y visibilizar realidades a veces silenciadas en contextos de cierre de espacios democráticos —el ejemplo del reciente viaje a diferentes instituciones públicas europeas de representantes del Consejo Cívico de Organizaciones Populares e Indígenas de Honduras (COPINH) para sensibilizar sobre la situación de acoso y violencia contra defensoras, como Berta Cáceres, resulta bien ilustrativo. Finalmente, porque contribuye al cambio de imaginarios sociales y a la generación de narrativas alternativas frente a fenómenos preocupantes como las corrientes “anti-derechos” que se van instaurando en regiones como América Latina y que están ocupando peligrosamente los espacios de la sociedad civil.

Por último, el VPD hace referencia a afianzar los instrumentos regionales que permitan abordar problemas de naturaleza transnacional o transfronteriza, en la lógica prevaleciente en los ODS, y consolidar los procesos de construcción de capacidades regionales, también en el ámbito de la Cooperación Sur-Sur. Las experiencias con ARAUCLIMA, con el programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur y Triangular o Interconecta, son iniciativas que quieren revalidarse en el próximo ciclo de planificación, al tiempo que se propone fortalecer la apuesta por los Convenios de alcance regional. Si la apuesta continúa, será importante poder acompañar la consolidación de estos

instrumentos con buenos ejercicios de evaluación para poder analizar su verdadera ventaja comparativa. Y también garantizar que son instrumentos inclusivos que incorporan el valor añadido del conjunto de actores de la cooperación española, pues hasta el momento han sido implementados en su versión más estrictamente intergubernamental.

La cooperación española con los PRM en el último ejercicio

Gran parte de los países prioritarios de la cooperación española son PRM. Si analizamos los datos de 2016, la contribución de la cooperación española a los PRM representó un 96,2% de la AOD bruta asignable geográficamente, constituyéndose como el grupo de países que concentra el mayor volumen de ayuda. Aún sin considerar la excepcional operación de alivio de deuda con Cuba (país de renta media alta), los PRM se benefician del 81% de la AOD bruta, siendo los países de renta media baja los principales receptores (222,2 M€) frente a los de renta media alta (164,4 M€). El principal instrumento utilizado es el de proyectos (52%), seguido de los costes de acogida de refugiados procedentes de estos países (20,5%). El primer actor gestor de la AOD dirigida a los PRM es el MAEC, seguido del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y del Ministerio de Hacienda y Función Pública.

En cualquier caso, sí parecería esperable que el apoyo programático, los instrumentos regionales de promoción de la Agenda 2030, la cooperación Sur-Sur, la cooperación técnica, y los instrumentos específicos de movilización de recursos domésticos, ocuparan posiciones más destacadas en la cooperación con los PRM.

Del mismo modo, además de los ministerios del gobierno español, conviene destacar el papel que juegan en los PRM los actores de la cooperación descentralizada. Aportando más de 111 M€ los convierte en actores a considerar en cualquier estrategia de cooperación con los estos países. Como resultado, y de cara al nuevo ciclo de planificación, se requiere que: i) al MAEC, a través de la SECIPIC, lidere efectivamente la estrategia de relación con los PRM, trazando las directrices, estableciendo los estándares y diseñando y evaluando los instrumentos que mejor se adaptan a esa realidad; ii) se disponga de un marco compartido entre los actores del sistema español de cooperación —con la descentralizada especialmente—, sobre la aproximación, las prioridades y los instrumentos de cooperación con estos países que permitan ir transitando de los proyectos tradicionales hacia estrategias más adaptadas a los nuevos contextos.

Fortalecimiento de la voz de la sociedad civil en el proceso de paz en Colombia

En el contexto de las negociaciones del Acuerdo de Paz entre el gobierno de Colombia y las FARC, el convenio de la AECID y Oxfam Intermón “Programa integral para la restitución de los derechos de las víctimas, especialmente las de desaparición forzada y ejecuciones sumarias, con el fin de fortalecer la democracia y el estado de derecho y facilitar el camino hacia una paz duradera en Colombia”, ha apoyado a organizaciones de la sociedad civil para que sus propuestas fueran reconocidas por las mesas de negociación celebradas en La Habana.

Es destacable la participación en las delegaciones de organizaciones de víctimas y de mujeres socias de Oxfam que participaron en estas negociaciones: como Casa de la Mujer, la Ruta Pacífica de las Mujeres, la Corporación Mujer Sigue Mis Pasos, la Red de Mujeres víctimas y profesionales, la Fundación Nidya Erika Bautista, y víctimas como Luz Marina Bernal y Jineth Bedoya. Estas organizaciones, junto con el Movimiento Amplio de Mujeres, lograron la incorporación del enfoque de género en el acuerdo final, contribuyendo en gran medida a que los acuerdos de La Habana se hayan convertido en uno de los pocos Acuerdos de Paz que incorporan la perspectiva de género a nivel internacional. Igual de decisiva ha sido la labor de las organizaciones de mujeres y feministas en dar a conocer a la ciudadanía los cinco ejes del Acuerdo de Paz y la incidencia de las organizaciones de víctimas, feministas y del movimiento de mujeres en la exigencia que la violencia sexual fuese considerada como delito de lesa humanidad —lo que significa que no es amnistiable—, así como para garantizar que los casos de violencias contra las mujeres fueran incluidos en el mecanismo de Justicia especial que se derive de los acuerdos.

5 RECOMENDACIONES: LA COOPERACION ESPAÑOLA DEBE DAR UN SALTO URGENTE

Responder a los grandes retos globales, alinearse con la Agenda 2030 de forma integral y definir el perfil estratégico de España como actor del desarrollo:

Guiada por la justicia social, los derechos humanos y la sostenibilidad ambiental. La política exterior de España en su conjunto, como marco más amplio de esta nueva política, tendría que tener presente en todo momento la **protección de civiles** en zonas en conflicto, la defensa de los **derechos humanos** y la transversalización del enfoque de **género**. Además, ha de responder a la Agenda de los ODS asegurando que sus prioridades se enfocan en luchar contra la pobreza, la desigualdad y la sostenibilidad ambiental y que se garantiza por tanto la coherencia de políticas en la acción exterior de España.

Una política más estratégica que busque un fuerte valor añadido a través de:

1. **Luchar contra la pobreza y la desigualdad**, siendo ésta última un freno para acabar con la primera, e invertir en apoyar y abrir espacios a la sociedad civil de los países receptores para que reclamen sus derechos. Es importante que apoye la movilización de recursos domésticos orientados a una fiscalidad justa y la promoción de políticas de empleo digno, especialmente en países de renta media, donde la cooperación española se está quedando sola en relación a la comunidad de donantes. Además, empujar la creación de un **organismo fiscal internacional** que luche contra el expolio fiscal que sufren los países en desarrollo.
2. **Invertir en crear capacidades de resiliencia de los más vulnerables** para que puedan enfrentar las crisis sin perderlo todo. **Una política que reduzca el sufrimiento en las zonas en conflicto.** A través de la cual España cumpla urgentemente sus compromisos de reasentamiento y reubicación de refugiados y **aumente significativamente sus cuotas.** Además, España tiene que contribuir a asegurar que las personas que huyen de la violencia tengan garantizado su derecho a la protección y asistencia en el tránsito o en países receptores.
3. **Una ayuda bilateral estratégica y con las prioridades bien definidas.** La cooperación con los países menos adelantados debe ser más intensiva en recursos que la cooperación con países de renta media, que debe ser más horizontal e intensiva en influencia para el cambio de políticas, desarrollo de capacidades, e intercambio de

conocimiento, alrededor de temas estratégicos de la Agenda 2030. Además, es imprescindible apoyar a la sociedad civil y a sus espacios de participación.

4. **Una cooperación multilateral previsible y comprometida con la Agenda ODS.** El esfuerzo de España debe ir mucho más allá de las contribuciones obligatorias, y recuperar una cooperación sustancial y estratégica con agencias y programas de las ONU que serán clave para que los países en desarrollo avancen en el cumplimiento de los ODS. Es necesario ultimar una **estrategia de cooperación multilateral** que defina cuáles son los organismos clave, evite la atomización de las contribuciones. Algunos fondos o cestas de donantes como el *Global Fund* deben volver a jugar un papel central en la cartera de contribuciones de la cooperación española.

Con recursos suficientes y adecuados para tener impacto en los países socios y que convierta a España en un actor de desarrollo internacional relevante:

Recuperando progresivamente los fondos de AOD, hasta alcanzar el 0,4% de la RNB en 2020. La reforma del sistema español de Cooperación al Desarrollo pasa, ineludiblemente, por un compromiso político en forma de recursos que devuelva a España al papel que jugaba en el sistema internacional antes de la crisis.

1. Esta recuperación ha de **comenzar inmediatamente y hacerse de manera sostenida** (0,30% en 2018, etc.).
2. **No computar como AOD el coste de acogida de refugiados sino incrementar de manera radical el presupuesto humanitario para que sea el 10% de la AOD total.**
3. **No computar la condonación de deuda como AOD** para inflar el presupuesto de esta Política, pues no supone una transferencia real de recursos de los países ricos además de ser extraordinaria. Es necesario también una mayor transparencia en los de los mecanismos cuando se establecen mecanismos de conversión de deuda para garantizar que los proyectos financiados con los fondos contravalor establecidos responden a los principios de eficacia de la ayuda.
4. Para contribuir a financiar este incremento de fondos es necesario **poner en marcha la Tasa a las Transacciones Financieras** y asegurar que la mitad de los recursos que recaude se destinen a AOD.

Mejorar el uso e impacto de instrumentos claves para la cooperación

Para **mejorar la eficacia, eficiencia e impacto del FONPRODE** proponemos una serie de medidas que la SECIPIIC y la AECID podrían impulsar, contando con la colaboración de diferentes actores del sector de cooperación:

1. Establecer un proceso participativo para elaborar una **Estrategia de la cooperación reembolsable** donde los diferentes actores pueden dialogar sobre valor añadido, diseño institucional, transparencia, impacto y perspectivas futuras de esta modalidad. Esto debería ir ligado a un **proceso para la reforma institucional** del FONPRODE, que explore las mejores opciones para mejorar el impacto del instrumento. Entre las opciones podrá figurar una entidad autosostenible adscrita a la AECID o al Ministerio rector de la cooperación al desarrollo, que no necesitaría financiarse anualmente ya que se nutriría de los márgenes y dividendos obtenidos por las inversiones y/o del recurso a los mercados financieros.
2. Centrar los esfuerzos, al menos inicialmente, en la financiación de proyectos y programas públicos para el desarrollo, a través de **créditos de Estado a Estado**, de ayuda no ligada y en términos concesionales. Estos préstamos públicos son los más cercanos al *core business* de la AECID, a su esencia de trabajo con instituciones públicas. Por el momento se han realizado operaciones en Paraguay y Ecuador. Ese el modelo de la Agencia Francesa de Desarrollo o de la división del banco público alemán KfW Desarrollo.
3. **Incluir a la sociedad civil** en los mecanismos de supervisión del FONPRODE, tanto en el nivel central como en los países a través de órganos consultivos multiactor.
4. Reforzar la **complementariedad** del FONPRODE con el resto de instrumentos de la Cooperación Española, lo que reforzaría su impacto y transparencia.
5. Publicar los **informes de gestión** pendientes, el último Informe de actividad disponible es de 2015.
6. **Reconsiderar el desembarco del FONPRODE en Asia**, una medida incluida en el reciente V Plan Director, ya que la cooperación española apenas tiene presencia (excepto en Filipinas) ni un especial valor añadido en aquella región.

7. **Incluir las partidas de AOD del FIEM en los PGE**, para que los desembolsos y reembolsos previstos por resquicios del antiguo FAD para prever la AOD neta para el ejercicio.
8. Considerar con especial cuidado los posibles problemas de **riesgos de deuda soberana** de los países receptores en un contexto generalizado de aumento de la gravedad de esta problemática en distintos países en desarrollo.

Para lograr **una cooperación descentralizada con valor añadido y más impacto** que tenga un rol verdaderamente diferenciado es necesario:

1. **Crear instrumentos** (y/o generalización de algunos como los acuerdos marco y modalidades plurianuales de financiación) y **modalidades de trabajo más estratégicas**, abiertas y flexibles como la cooperación directa con participación social y ciudadana de manera totalmente horizontal que permita aprovechar simultáneamente las potencialidades y capacidades acumuladas tanto por las administraciones públicas como por las ONGD españolas, o instrumentos con un enfoque estratégico y a medio/largo plazo, adaptados a la lógica más compleja y menos lineal que caracterizan a los procesos de desarrollo.
2. Reconociendo la enorme diversidad de las organizaciones en formas jurídicas, tamaño y especializaciones geográficas y sectoriales como una riqueza y especificidad del sistema de cooperación subestatal, creemos importante **mantener convocatorias de subvenciones para proyectos** de menor envergadura y con una dimensión temporal más reducida y acotada para apoyar pequeñas iniciativas locales que de otra forma se verían desatendidas, en un ámbito temático concreto y de clara relevancia para las políticas de cooperación descentralizada. Será clave, sin embargo, que su formulación e implementación sea más eficaz, para lograr resultados constatables y una menor burocratización de todo el proceso.
3. **Reorientar la ayuda humanitaria y de emergencia**, dada la limitación de fondos y la ausencia de mecanismos ágiles y flexibles de asignación de los mismos con los que cuentan las administraciones descentralizadas españolas, **hacia la priorización de la prevención, resiliencia y reducción de riesgos**, donde existe un enorme potencial de trabajo y aprendizaje conjunto entre ciudades y territorios, sobre todo de países de renta media, dejando la gestión de respuesta ante emergencias a otros actores con capacidad de movilización de recursos en mayor cantidad y rapidez como la cooperación central.

4. **Vehicular la ayuda emergencia de extrema magnitud** y repercusión públicas ante las cuales dichas administraciones quieran visibilizar la contribución solidaria de su ciudadanía, **hacia otras administraciones y/o organismos de NNUU**, o ser parte de "pooled funds" (fondos comunes), que pueden tener diferentes objetivos y composición.
5. **Contar con recursos suficientes** para tener impacto y convertir a la institución pública que la lidera en un actor relevante y fiable. Si bien ha habido cierta recuperación presupuestaria en algunas administraciones descentralizadas en los últimos ejercicios como mencionábamos anteriormente, si queremos avanzar en línea con las propuestas planteadas, es fundamental seguir reivindicando que cada administración establezca y cumpla su propia senda de incremento presupuestario en función de su punto de partida orientada a que la AOD alcance el 0,7% del presupuesto consolidado al final de la próxima legislatura el 0,4% de la RNB.

Asegurar que la ayuda a países se invierte de la forma más eficaz y enfocada a lucha contra la pobreza

La Ayuda Oficial al Desarrollo en África podría avanzar en lograr:

1. **Un enfoque distinto en la gestión de las migraciones (dejar de usar la AOD para frenar las migraciones).** La cooperación española tendría que dar un giro radical en su modelo basado en la externalización de fronteras y el uso de la AOD para frenar los movimientos de personas hacia Europa "a cualquier precio" como parte de su política exterior de externalización de fronteras. A cambio, la AOD española debería dar prioridad a la lucha contra la pobreza y la desigualdad en la región, la generación de oportunidades en los países y el respeto de los derechos humanos de las personas que migran. Asimismo, la cooperación española podría contribuir a cambiar la narrativa en torno al fenómeno de las migraciones en el continente africano abordando su complejidad y las oportunidades que ofrece abandonando así el predominante enfoque de criminalización y securitización.
2. **Consolidar el apoyo a la integración regional.** Muchos de los retos de desarrollo señalados en la Agenda 2030 a los que se enfrentan los países africanos sólo pueden ser abordados desde un ámbito regional o supranacional estratégico y coordinado. Así ocurre con ámbitos como la lucha contra el cambio

climático y sus impactos, la sostenibilidad medioambiental, la construcción de resiliencia a distintos niveles institucionales, la movilidad de las personas, los retos energéticos, la lucha contra los flujos ilícitos de capitales, o la lucha contra el terrorismo, entre otros. En este sentido, la cooperación española va en el buen camino y debe seguir apoyando procesos de integración regional y el fortalecimiento de las instituciones regionales en ámbitos clave para la región, capitalizando en especial las experiencias de su colaboración con la CEDEAO en la última década y consolidando al mismo tiempo los resultados conseguidos.

- 3. Definir una estrategia regional focalizada aprovechando las oportunidades que ofrece el contexto y los aprendizajes de la cooperación española.** En un escenario no deseado, al menos de corto plazo, de exiguos fondos AOD, la CE en Africa necesita más que nunca definir unas prioridades claras, concretas y focalizadas en pocos contextos regionales y países. La cooperación española debería integrar de una manera decidida en su estrategia los desafíos y oportunidades de la región, en especial, el cambio climático, el dividendo demográfico, la construcción de procesos democráticos, la lucha contra la desigualdad o la justicia de género.

Por otro lado, cabe de nuevo insistir en la relevancia de tener una política de cooperación para el desarrollo que pueda incidir en el resto de las políticas españolas que impactan en el desarrollo de los países socios. En este sentido, el fomento de sinergias entre el VPD y el III Plan Africa puede contribuir a la coherencia de políticas de desarrollo evitando contradicciones e incoherencia que restan eficacia y credibilidad a la acción exterior de España.

- 4. Una cooperación basada en el conocimiento.** Llama la atención la poca inversión que en la última década ha hecho la cooperación española en adquirir e impulsar la generación de conocimiento sobre el contexto africano y los procesos de desarrollo del continente. Es positivo que la cooperación española trabaje de manera colaborativa con entidades de investigación, organizaciones especializadas y redes de conocimiento existentes en España y apoye su interacción con otras en Africa y/o en Europa. Este mejor conocimiento de la realidad africana puede dotar de mayor relevancia y eficacia las apuestas estratégicas de la cooperación española, así como su posicionamiento en la agenda internacional.

La cooperación con los PRM tiene la oportunidad de innovar en instrumentos y orientación

1. **Es necesario que la Cooperación Española se involucre en el proceso de construcción** del nuevo mecanismo de financiación impulsado por el CAD de la OCDE, **el AOTDS** (TOSSD), para poder conectarlo con la revisión de los instrumentos de financiación no concesional y movilización de recursos privados, que adquieren cada vez mayor relevancia en los PRM. En este ejercicio, es necesario preservar la pureza de la AOD como instrumento cuyo objetivo principal es la promoción del desarrollo, a la vez que se explora el establecimiento de instrumentos vinculados a otros flujos oficiales.
2. Crear un **marco de análisis y de acción compartido entre el conjunto de actores del sistema de la cooperación española** –el gobierno, actores descentralizados, academia, sociedad civil y sector privado- que permita avanzar hacia una política integral de cooperación con los PRM, en el marco de la Agenda 2030, que logre trascender la lógica de los mecanismos tradicionales de canalización de la AOD centrarse en el desarrollo de instrumentos que faciliten la colaboración para impulsar reformas políticas, el intercambio de conocimiento y el desarrollo de capacidades, para el cumplimiento de la Agenda 2030.
3. Clasificar, aplicar y evaluar los nuevos instrumentos de cooperación con los PRM –instrumentos de cooperación regional, estrategias de movilización de recursos domésticos, instrumentos de cooperación técnica, iniciativas de promoción de la cooperación Sur-Sur y Triangular, instrumentos de apoyo a la sociedad civil, etc. – en los países piloto y valorar su impacto en términos de reducción de brechas estructurales asociadas a las trampas de la renta media y en su contribución a la promoción de una agenda de cooperación para la provisión de bienes públicos regionales/globales.
4. Incorporar la dimensión política a la agenda de cooperación con los PRM, que ayude a identificar los principales factores determinantes del desarrollo, para con base en esto diseñar estrategias más afinadas para provocar cambios estructurales e impulsar el desarrollo de agendas de colaboración y aprendizaje mutuo.
5. Complementar la estrategia de fortalecimiento institucional de los Estados de renta media –mediante cooperación técnica y apoyo programático- con un apoyo decidido a la **preservación de espacios autónomos para la ciudadanía y la sociedad civil**, como requisito ineludible de profundización democrática.

NOTAS

¹ Arndt, C., Jones, S. y F. Tarp, (2016), What Is the Aggregate Economic Rate of Return to Foreign Aid?

The World Bank Economic Review, Volume 30, Issue 3, 1 October 2016, Pages 446–474. Disponible en: <https://academic.oup.com/wber/article/30/3/446/2449739>

² La cooperación española ha impulsado grandes logros. Disponible en:

<https://www.unicef.es/noticia/la-cooperacion-espanola-ha-impulsado-grandes-logros>

³ Fondo para la Igualdad de Género. Disponible en: <http://www.unwomen.org/es/trust-funds/fund-for-gender-equality>

⁴ Agenda 2030: una oportunidad para las personas y el planeta. Disponible en:

<https://oxfamintermon.s3.amazonaws.com/sites/default/files/documentos/files/Agenda-2030-ODS.pdf>

⁵ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión de Cooperación al Desarrollo, Año 2017, XII LEGISLATURA Núm. 401. Disponible en:

http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/DS/CO/DSCD-12-CO-401.PDF

⁶ “Borrador Zero” por Gonzalo Fanjul. Blog 3.500 millones. Disponible en:

https://elpais.com/elpais/2018/04/25/3500_millones/1524611291_226540.html

⁷ Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, XII LEGISLATURA, Serie D: GENERAL, 15 de marzo de 2018, Núm. 318. Disponible en:

http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/D/BOCG-12-D-318.PDF

⁸ V Plan Director de la Cooperación Española, 2018/2021. Disponible en:

<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/EIMinisterioInforma/Documents/V%20Plan%20Director%20de%20la%20Cooperacio%CC%81n%20Espan%CC%83ola.pdf>

⁹ Comunicado de la CONGDE: “El Gobierno aprobará el V Plan Director pese a la oposición de las ONGD y los partidos”. Disponible en: <https://coordinadoraongd.org/2018/02/gobierno-aprobara-v-plan-director-pese-la-oposicion-las-ongd-los-partidos/>

¹⁰ Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Consejo de Cooperación al Desarrollo.

Propuestas para el V Plan Director de la Cooperación española. Reflexionando para construir.

Disponible en: <https://coordinadoraongd.org/wp-content/uploads/2017/06/Documento-Aprobado-Actores-Sociales-recomendaciones-V-PD-3.pdf>

¹¹ Posicionamiento CONGDE: “La segunda propuesta de V Plan Director condena a la agonía a la cooperación”. Disponible en: <https://coordinadoraongd.org/2018/02/la-segunda-propuesta-v-plan-director-condena-la-agonia-la-cooperacion/>

¹² Análisis CONGDE: “La Ayuda Oficial al Desarrollo en los Presupuestos Generales del Estado 2018”. Disponible en: <https://coordinadoraongd.org/2018/04/la-ayuda-oficial-al-desarrollo-en-los-presupuestos-generales-del-estado-2018/>

¹³ Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas,

<http://www.ohchr.org/SP/HRBodies/HRC/Pages/AboutCouncil.aspx>

¹⁴ España, en el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas,

http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/Paginas/Candidatura_Consejo_D_DHH.aspx

¹⁵ Se establecen tres criterios para entrar a formar parte del CAD de la OCDE: 1. Tener estrategias apropiadas, políticas y marcos institucionales para la cooperación al desarrollo. 2. Tener una medida de esfuerzo aceptada (por ejemplo, relación AOD/RNB superior al 0,20% o un volumen de AOD superior a los 100 millones de dólares). 3. Se ha establecido un sistema de monitoreo y evaluación de las políticas desplegadas. Más información en http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/2016_Joining%20the%20DAC.pdf

¹⁶ Datos de Renta nacional, <https://www.datosmacro.com/pib/espana>

¹⁷ ODA Preliminary Data 2017 - Press Release: Development aid stable in 2017 with more sent to poorest countries. Disponible en: <http://www.oecd.org/development/financing-sustainable-development/development-finance-data/ODA-2017-detailed-summary.pdf>

¹⁸ La iniciativa HIPC, liderada por el Banco Mundial, el Fondo Monetaria Internacional y otros acreedores multilaterales, bilaterales y comerciales adoptaron esta estrategia adoptada en 1996 para reducir la carga de la deuda de los países pobres a un nivel considerado como sostenible (esto es, que el desarrollo de un país no se vea afectado como consecuencia de las cargas derivadas de la deuda: principal e intereses). Para beneficiarse de esta iniciativa, a los países altamente endeudados se les exige, entre otros requisitos, la firma de un documento de estrategia de lucha contra la pobreza. Más información en: <http://www.worldbank.org/en/topic/debt/brief/hipc>

¹⁹ Development Initiatives, (2018), Final ODA data for 2016, An initial analysis of key points, Factsheet January 2018. Disponible en: <http://devinit.org/wp-content/uploads/2018/01/Final-ODA-data-2016.pdf><http://devinit.org/post/final-oda-data-2016-initial-analysis-key-points/>

²⁰ Consenso de Monterrey sobre financiación para el desarrollo. Disponible en: <http://www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf>

²¹ Las agencias de crédito a la exportación de algunos países donantes facilitan fondos para la expansión internacional de empresas nacionales en entornos considerados de alto riesgo, como los países en desarrollo. Esos créditos están fuertemente vinculados a la ayuda, al estar condicionados a que el país receptor compre bienes y/o servicios de las empresas nacionales de los países donantes. Dichos instrumentos se conciben y, por lo tanto, funcionan como un incentivo para que las empresas amplíen sus mercados y no como un instrumento de ayuda para reducir la pobreza.

²² El importe de este fondo es de 227.507.480,6 €, 210.440.626,65 dólares canadienses y 1.528.394,95 dólares estadounidenses. Más información en: <http://www.mineco.gob.es/portal/site/mineco/menuitem.d288f4af5ced702fafb0240e026041a0/?vgnextoid=bdf83ccb723c4510VgnVCM1000001d04140aRCRD>

²³ Datos de la Ayuda Oficial al Desarrollo del CAD, OCDE, 2016. <http://www.oecd.org/dac/development-aid-rises-again-in-2016-but-flows-to-poorest-countries-dip.htm>

²⁴ ODA reporting of in-donor country refugee costs. Members' methodologies for calculating costs. Disponible en: <http://www.oecd.org/dac/stats/RefugeeCostsMethodologicalNote.pdf>

²⁵ Development aid stable in 2017 with more sent to poorest countries. Disponible en: <http://www.oecd.org/development/development-aid-stable-in-2017-with-more-sent-to-poorest-countries.htm>

²⁶ Nota de prensa: "Oxfam Intermón denuncia que los países ricos han acogido a menos del 3% de los refugiados sirios". Disponible en: <https://www.oxfamintermon.org/es/sala-de-prensa/nota-de-prensa/oxfam-intermon-denuncia-que-paises-ricos-han-acogido-menos-del-3-de-re>

²⁷ De acuerdo con los datos provisionales del CAD, España destinó en 2017, 218 millones de dólares a esta misma partida dentro de la AOD. Disponible en:

www.RealidadAyuda.org

<http://www.oecd.org/development/financing-sustainable-development/development-finance-data/ODA-2017-detailed-summary.pdf>

²⁸ Este fondo fiduciario es un instrumento financiero establecido en el marco del Plan de Acción de La Valeta, adoptado en noviembre de 2015 por la UE y los estados miembros, para la estabilidad y el abordaje de las causas fundamentales de la migración irregular y las personas desplazadas en África.

²⁹ Más información en: https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/content/homepage_en

³⁰ Más información en: https://ec.europa.eu/europeaid/eu-trust-fund-colombia_en

³¹ Más información en: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/syria/madad_en

³² El acuerdo UE-Turquía convierte la búsqueda de refugio en Europa en “misión imposible” para los más vulnerables, <https://www.oxfamintermon.org/es/sala-de-prensa/nota-de-prensa/acuerdo-ue-turquia>. Informe disponible en: <https://oxfam.app.box.com/v/1yrEUTurkeyDeal/file/148243894941>

³³ Informe OCHA 2018

<http://interactive.unocha.org/publication/globalhumanitarianoverview/>

³⁴ Humanitarian Funding Update, diciembre 2016. Disponible en:

https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Humanitarian%20Funding%20Update_GHO_30Nov2016.pdf

³⁵ Concretamente en el puesto 22 entre casi 90 donantes. Para más información, ver: <https://fts.unocha.org/>

³⁶ Informe del CAD a España 2016, pág. 84. Disponible en: https://read.oecd-ilibrary.org/development/ocde-cooperacion-al-desarrollo-examen-de-pares-espana-2016_9789264260139-es#page84

³⁷ Yemen: The World's Worst Humanitarian Crisis Enters Another Year, Reliefweb, 16 Feb 2018. Disponible en: <https://reliefweb.int/report/yemen/yemen-world-s-worst-humanitarian-crisis-enters-another-year>

³⁸ Alonso, J. A. et al., (2018), La nueva métrica de la financiación para el desarrollo: el apoyo oficial total para el desarrollo sostenible (AOTDS/TOSSD) y su aplicación a España. Disponible en: http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/tossd_sp.pdf

³⁹ Para Canarias no parece que haya información disponible.

⁴⁰ Parte de este artículo está basado en dos documentos internos encargados por Oxfam Intermón: “Una década de cooperación española en África” elaborado por Teresa Caverio y “Migración, desarrollo y cooperación en Senegal: del modelo español a las políticas de la Unión Europea” elaborado por el Grupo de Estudios Africanos (GEA).

⁴¹ “Los procesos de integración regional de la CEDAO y la cooperación internacional” Jesús García– Luengos y Gema Serón (GEA), 2014, Cooperación Española

⁴² “Los procesos de integración regional de la CEDAO y la cooperación internacional” Jesús García– Luengos y Gema Serón (GEA), 2014, Cooperación Española

www.RealidadAyuda.org



OXFAM
Intermón

⁴³ “Los procesos de integración regional de la CEDAO y la cooperación internacional” Jesús García– Luengos y Gema Serón (GEA), 2014, Cooperación Española

⁴⁴ Los enfoques basados en programas, o ayuda programática, constituyen una manera de hacer cooperación al desarrollo basada en apoyo coordinado a un programa local de desarrollo. Sus características concretas según el CAD son las siguientes: i) el liderazgo recae en el país u organización receptores; ii) existe un programa integral y un marco presupuestario único; iii) hay un proceso formal de coordinación entre donantes y para la armonización de procedimientos referentes a informes, presupuestos, gestión financiera y adquisiciones; iv) se utilizan sistemas locales para el diseño e implementación, así como para la gestión financiera, el seguimiento y la evaluación de los programas. La definición adoptada por el CAD entiende la ayuda programática como un concepto amplio, que no se circunscribe sólo a la ayuda al gobierno (aunque éste sigue siendo su principal contraparte), sino también a otro tipo de organizaciones (ONGD, cámaras de comercio, gremios, asociaciones, etc.), siempre que se cumplan las características antes mencionadas

⁴⁵ MAEC, (2013), 32 Informe de Evaluación: Evaluación de la Gestión de la Ayuda Programática de la AECID 2005-2010. Disponible en: http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/32_evaluacion_de_la_gestion_de_la_ayuda_programatica.pdf

⁴⁶ La caída en la AOD hacia los PRM contrasta, sin embargo, con el incremento de la cooperación entre países de renta media, sobretodo explicada por el incremento de los recursos aportados por los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), pero también por otros socios como Chile, Colombia, Indonesia, México, Tailandia, Vietnam y Turquía, que ha permitido el desarrollo de iniciativas bilaterales y regionales cada vez más dinámicas, con impactos geopolíticos importantes.

⁴⁷ Alonso, J.A.; Glennie, J.; and Sumner, A., (2014), Receptores y contribuyentes: los países de renta media y el futuro de la cooperación para el desarrollo. New York: UN-DESA – Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Working Paper N° 135.

⁴⁸ Alonso, J.A., (2013), Cooperación con países de renta media: un enfoque basado en incentivos. Madrid: Cooperación Española – AECID

⁴⁹ CIVICUS, (2018), State of Civil Society Report. Disponible en: <https://www.civicus.org/index.php/state-of-civil-society-report-2018>

⁵⁰ CEPAL, (2012), Los países de renta media. Un nuevo enfoque basado en brechas estructurales. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

⁵¹ En esto último, las valoraciones son ambivalentes en relación al principal instrumento de la UE para cerrar la brecha de infraestructuras en América latina, el LAIF (*Latin American Investment Facility*), precisamente orientado a apalancar con recursos públicos inversiones en infraestructuras para la región.

www.RealidadAyuda.org

© Oxfam Intermón Mayo 2018

Este documento ha sido escrito por Iñigo Macías Aymar y Lara Contreras. Ha contado con la colaboración de Nerea Basterra, Carlos Botella, Teresa Caveró, Andrea Costafreda, Carlos García Paret, José Luis García Quiñones, Enrique Maruri, Beatriz Novales, David Rodríguez Seoane, José Antonio Sanahuja, Paula San Pedro y José María Vera.. Forma parte de una serie de documentos dirigidos a contribuir al debate público sobre políticas públicas y cooperación para el desarrollo.

Para más información sobre los temas tratados en este documento, por favor póngase en contacto con relacionesinstitucionales@OxfamIntermon.org.

Esta publicación está sujeta a *copyright* pero el texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. El titular del *copyright* solicita que cualquier uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. La reproducción del texto en otras circunstancias, o su uso en otras publicaciones, así como en traducciones o adaptaciones, podrá hacerse después de haber obtenido permiso y puede requerir el pago de una tasa. Debe ponerse en contacto con msambade@OxfamIntermon.org.

La información en esta publicación es correcta en el momento de publicarse

OXFAM INTERMÓN

Formamos una red internacional de personas comprometidas y de organizaciones expertas en idear y aplicar soluciones eficaces contra las desigualdades provocadas por la injusticia, con presencia en más de 90 países.

Desde 1956, apoyamos a las personas desfavorecidas, dándoles las herramientas necesarias para que sean ellas mismas las generadoras de cambios, no sólo a nivel individual sino en todo su entorno, protegiendo así sus derechos y los de las generaciones futuras.

Una red de cambio contra la injusticia y la pobreza, a la que si te sumas multiplicarás las posibilidades de cambio a nivel global.

CAMBIAMOS VIDAS QUE CAMBIAN VIDAS.

Para más información:

www.OxfamIntermon.org

www.RealidadAyuda.org

